[redacted]

"Tout par fonction publique comporte un bareme
des obligations, sanctions, droits et responsabilités"

[redacted]

RAPPORT DE LA COMMISSION BISAILLON

"Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable"

Québec, le 11 juin 1982

Assemblée nationale
du Québec

Commission spéciale sur la fonction publique

Québec, le 10 juin 1982

Me Claude Vaillancourt
Président
Assemblée nationale du Québec
Hôtel du parlement
Québec

Monsieur le président,

Conformément aux résolutions adoptées par l'Assemblée nationale du Québec le 24 novembre 1981 et le 25 mars 1982, qu'il nous soit permis de déposer le rapport de la Commission spéciale sur la fonction publique.

Nous vous prions, monsieur le président, d'agréer l'expression de notre profond respect.

Guy Bisaillon
Député de Sainte-Marie
Président

Mark Assad
Député de Papineau
Membre

Lise Bacon
Députée de Chomedy
Membre

Marcel Gagnon
Député de Champlain
Membre

Michel Gauthier *
Député de Roberval
Membre

Huguette Lachapelle
Députée de Dorion
Membre

Jean-Claude Rivest
Député de Jean Talon
Membre

* Dissidence partielle (annexe 7)

Hôtel du Parlement
Québec G1A 1A4

TABLE DES MATIERES

	PAGE
PREAMBULE: LA COMMISSION SPECIALE SUR LA FONCTION PUBLIQUE	1
- Le mandat	1
- Les commissions spéciales	2
- La démarche de la Commission spéciale sur la fonction publique	3
PREMIER CHAPITRE: L'EVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE QUEBECOISE	6
1.1 Le développement de la fonction publique	6
1.2 Les mutations de l'encadrement législatif	7
1.3 Un diagnostic sommaire	11
DEUXIEME CHAPITRE: LES PRINCIPES ET OBJECTIFS D'UNE LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE	15
2.1 Les principes et objectifs centrés sur les citoyens	16
- Le droit à un service efficace et de qualité	16
- L'égalité des chances et la sélection au mérite	16
2.2 Les principes et objectifs centrés sur l'organisation administrative	17
- L'efficacité et l'efficience des structures	18
- La décentralisation et la délégation	19
- La coordination et l'intégration des activités de vérification	22

PAGE

2.3 Les principes et objectifs centrés sur les employés 23

- Le mérite 23

- La productivité 25

- L'imputabilité 26

- L'éthique et la discipline 28

- L'égalité en emploi 29

TROISIEME CHAPITRE: UN REGIME D'IMPUTABILITE 32

3.1 L'évaluation du rendement des fonctionnaires 35

3.2 Le suivi "sous-ministériel" des activités, projets et programmes gouvernementaux 36

3.3 L'intégration des contrôles gouvernementaux 37

3.4 Les suivis gouvernementaux en regard des sous-chefs 38

3.5 Les difficultés d'implantation 40

3.6 La responsabilité politique et la responsabilité administrative 41

3.7 Les dimensions de la responsabilité gouvernementale 43

3.8 La démarche nécessaire 44

3.9 Les deux institutions clés du régime proposé 45

3.10 En guise de conclusion 47

	PAGE
QUATRIEME CHAPITRE: LES ELEMENTS DE LA PROBLEMATIQUE ET L'EXAMEN DES SOLUTIONS	49
4.1 Les services aux citoyens	49
4.2 Les fonctions de la gestion du personnel	54
- L'organisation administrative	54
- La dotation des emplois	65
- L'évaluation du rendement	96
- La productivité	97
- Les relations de travail	100
- Le développement des ressources humaines	107
CINQUIEME CHAPITRE: LES STRUCTURES, ROLES ET RESPONSABILITES	112
SIXIEME CHAPITRE: LES CONSIDERATIONS ET PROBLEMES PARTICULIERS	119
6.1 Le "faire ou faire faire"	119
6.2 Les principes d'allocation budgétaire	120
6.3 L'évaluation des programmes gouvernementaux	120
6.4 Le personnel professionnel	121
6.5 Les "cas particuliers" entendus par la Commission spéciale	122
6.6 Le "classement-moquette"	123
6.7 Les comptables généraux licenciés du Québec	124
6.8 La Loi de l'Administration financière	126
6.9 La participation des fonctionnaires à des activités politiques partisanes	126

PAGE

6.10 Le personnel politique 127

6.11 L'autonomie de gestion de personnel de l'Assemblée nationale 129

6.12 Le processus d'élaboration de la politique salariale 130

6.13 La syndicalisation des cadres 131

6.14 Le travail à temps partiel 131

CONCLUSION GENERALE 133

ANNEXES 135

PREAMBULE: LA COMMISSION SPECIALE SUR LA FONCTION PUBLIQUE

Le 24 novembre 1981, l'Assemblée nationale du Québec adoptait une résolution dont l'objet était la création de la Commission spéciale sur la fonction publique (1). Les membres de la Commission spéciale sont issus du parti ministériel et du parti de l'Opposition officielle. Ils ont bénéficié de l'assistance d'un conseiller spécial et de l'appui technique d'une équipe de recherche dont les effectifs ont, pour la plupart, été prêtés par certains ministères et organismes (2).

Le mandat

Aux fins d'une révision de la Loi sur la fonction publique, la Commission a comme mandat de formuler à l'Assemblée nationale des recommandations sur ce que devrait être le rôle de la fonction publique en examinant l'ensemble de sa structure d'organisation et ses modes de gestion de manière à accroître son efficacité et sa responsabilité au service de la population québécoise.

Plus spécifiquement, le mandat de la Commission spéciale consiste:

1. à recommander les voies de solution à privilégier et les stratégies de changement à adopter de façon à mieux servir la société des années 1980;

---

(1) Les résolutions de l'Assemblée nationale relatives à la Commission spéciale sur la fonction publique sont reproduites à l'annexe 1.

(2) Le personnel et les travaux de la Commission spéciale sont présentés à l'annexe 2.

2. à identifier les voies de solution à privilégier dans la perspective d'une utilisation optimale des ressources humaines.

Comme on le constate, le mandat de la Commission spéciale est relativement large et son importance manifeste. Qu'il suffise à ce sujet de rappeler les liens d'interdépendance et de complémentarité existant entre la gestion du personnel et la gestion des autres ressources de l'administration.

Les commissions spéciales (1).

Dans le parlementarisme québécois, la formule des commissions spéciales de l'Assemblée nationale revêt un caractère foncièrement novateur. Pourtant, depuis quelques années, cette formule des "commissions spéciales" de l'organe délibérant - le Parlement ou l'Assemblée nationale - est de plus en plus répandue dans bon nombre de pays.

Les commissions spéciales contribuent généralement à améliorer les processus d'élaboration et d'évaluation des politiques en permettant aux élus de porter une plus grande attention à des domaines spécifiques. Les députés se trouvent ainsi mieux informés et donc en mesure de surveiller et de contrôler davantage la gestion des services publics.

---

(1) Les commentaires et propositions des membres de la Commission sur l'expérience parlementaire des commissions spéciales font l'objet de l'annexe 6.

Les parlementaires membres des commissions spéciales peuvent bénéficier de l'appui technique d'une équipe de recherche. Ces parlementaires disposent d'une large latitude en ce qui a trait au recrutement et à la sélection des ressources humaines jugées nécessaires.

Les commissions spéciales peuvent constituer un excellent instrument de formulation d'avis à l'Assemblée nationale sur des sujets particuliers. Siégeant généralement en public, elles constituent en cela un moyen de favoriser l'information et la participation des citoyens intéressés. En somme, cette formule des commissions spéciales contribue à actualiser le contrôle parlementaire sur l'Administration tout en offrant l'avantage non négligeable pour les citoyens intéressés et les groupes concernés de s'adresser directement aux législateurs.

La démarche de la Commission spéciale sur la fonction publique

Dès sa création, la Commission spéciale a procédé à une phase intensive de rencontres et d'études qui lui ont permis de prendre davantage conscience de la multiplicité et de la diversité des problèmes ou difficultés que semble poser le cadre législatif et réglementaire actuel en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique québécoise. La phase initiale des travaux de la Commission spéciale a donc d'abord consisté en des études et recherches visant à approfondir les diverses facettes des multiples questions relatives à la gestion des ressources

humaines dans la fonction publique (historique, législation, terminologie, réglementation, procédure, éléments de problématique, hypothèses de solutions).

La Commission a alors confié à son équipe de recherche de nombreux mandats qui ont amené celle-ci non seulement à produire et à recueillir une abondante documentation, mais également à établir des contacts fructueux avec les différents milieux de la fonction publique québécoise. Les résultats de ces recherches ont par la suite été analysés au cours des séances de travail qui ont ajouté à l'éclairage de la Commission spéciale sur l'objet de son mandat.

Du 13 janvier au 4 février 1982, la Commission spéciale a entrepris de tenir une série de rencontres à huis clos avec des personnes et des organismes (1) reconnus pour leur compétence en matière de fonction publique. Puis, les mémoires et les témoignages oraux recueillis pendant cette période ont été analysés en séance de travail par la Commission spéciale et confrontés aux recherches menées antérieurement.

Intitulé "Pour une fonction publique moderne, efficace et responsable", le Document de consultation déposé à l'Assemblée nationale, le 25 mars 1982, par le président de la Commission spéciale, constituait donc l'aboutissement de la première étape des travaux de la Commission spéciale.

---

(1) Voir l'annexe 4 .

L'objet de ce document était de rendre possible la seconde phase de ces travaux en offrant une base de réflexion et de discussion aux diverses parties intéressées par une éventuelle révision de la Loi sur la fonction publique. Les réactions à ce Document de consultation n'ont pas tardé à se manifester, ni les mémoires et les demandes d'audience à parvenir au Secrétariat de la Commission spéciale.

La seconde phase des travaux de la Commission spéciale a été marquée par la tenue d'audiences publiques du 26 avril au 13 mai 1982. De nombreux et enrichissants témoignages ont alors été entendus par les membres de la Commission (1). Au terme de ces audiences et après l'analyse des mémoires reçus et des commentaires oraux des divers intervenants, il incombait aux membres de la Commission spéciale d'effectuer leurs propres choix, de tirer leurs propres conclusions. Bien que plusieurs témoignages entendus aient balisé sa réflexion, la Commission assume la pleine responsabilité des recommandations contenues dans le présent rapport.

---

(1) Voir l'annexe 4.

PREMIER CHAPITRE: L'EVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE QUEBECOISE

1.1 Le développement de la fonction publique

Au Québec comme ailleurs, l'avènement de l'Etat-providence a eu un impact déterminant sur le développement de la fonction publique. On sait en effet que depuis quelques décennies, dans la plupart des sociétés occidentales, les activités de l'Etat ont eu tendance à se multiplier. De telle sorte que l'on a assisté à trois ordres de phénomènes étroitement liés:

1. l'accroissement continu du nombre des agents des services publics;
2. le gonflement prodigieux du budget de l'Etat;
3. les profondes transformations de la structure des fonctions publiques.

Au Québec, l'élargissement des rôles de l'Etat s'est d'abord manifesté dans le domaine de l'éducation, ainsi que dans celui des affaires sociales et de la santé. Les grandes réformes de la société québécoise, notamment depuis le début des années 1960, ont largement conditionné et déterminé le rythme de croissance de la fonction publique.

Par l'élargissement des rôles de l'Etat, la fonction publique québécoise passe progressivement d'un type traditionnel (v.g.: voirie, santé, terres et forêts, agriculture) à un type plus interventionniste (v.g.: développement économique, environnement, travail).

Cette transformation de la fonction publique québécoise a d'abord conduit à un phénomène de professionnalisation. En effet, des efforts intenses de recrutement de diplômés universitaires ont marqué le développement de la fonction publique, notamment au cours des années 1960 et au début des années 1970.

Au cours de la même période, l'avènement de la syndicalisation a eu pour effet de fixer par la voie de la négociation collective les conditions de travail des employés. La syndicalisation a en outre eu un impact extrêmement positif en termes de garantie contre l'arbitraire. On a également assisté à un certain gonflement des effectifs de la fonction publique qui a correspondu à une complexification des structures. Les effectifs de la fonction publique ont en effet plus que triplé au cours des deux dernières décennies.

1.2 Les mutations de l'encadrement législatif

Le Québec a rarement innové au plan de l'encadrement législatif de son régime de fonction publique avant les années soixante. Le régime de fonction publique que nous connaissons présentement constitue néanmoins la résultante d'un long processus de modifications législatives apportées surtout depuis l'après-guerre.

Ainsi, à la suite des bouleversements administratifs de 1936 à 1939, survint, en 1943, la Loi du service civil qui octroyait aux fonction-

naires la sécurité d'emploi. Cette loi se voulait la réponse du Parlement à une pratique gouvernementale partisane abusive qui heurtait l'équité, le bon sens et la qualité du service public. Les résultats visés par cette loi ont cependant tardé à se manifester, comme le précisent Dussault et Bernatchez:

> "Au Québec, la poursuite ininterrompue du favoritisme politique au sein de la fonction publique même après la Loi de 1943, allait retarder, avec la connivence du gouvernement Duplessis, la naissance d'un véritable statut à la fonction publique jusqu'aux années '60." (1)

A la fin des années cinquante, les signes avant-coureurs d'une réforme globale de la fonction publique apparaissent:

> "En 1959, le gouvernement Sauvé remplaçait la vieille classification de 1925 par une nouvelle et, en 1960, le gouvernement Lesage permettait à la Commission du service civil d'inaugurer véritablement la pratique des concours publics en matière de recrutement et créait le Conseil de la trésorerie qu'il dotait de responsabilités importantes en matière de rémunération des fonctionnaires." (2)

En 1965, le gouvernement mit sur pied un "Comité conjoint d'étude sur les relations de travail dans la fonction publique" qui recommanda l'adoption d'une nouvelle loi de la fonction publique. Ainsi, dans le courant de démocratisation de la "Révolution tranquille", les droits collectifs des employés de l'Etat étaient consacrés par l'introduction d'un régime syndical prévu dans la Loi de la fonction publique de 1965.

---

(1) DUSSAULT, René et Roger BERNATCHEZ, "La fonction publique canadienne et québécoise", Administration publique du Canada, (s.d.), pp. 74 - 159 et pp. 261 - 374.

(2) Ibid.

Cette loi introduisait également de nouvelles dispositions relatives à la règle du mérite.

L'adoption en 1969 de la Loi du ministère de la Fonction publique apporta certaines clarifications au plan des responsabilités des organismes centraux impliqués dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique québécoise. Le changement le plus important introduit par cette loi fut de confier à un ministre la responsabilité générale de la gestion du personnel de la fonction publique. Le ministère créé par cette loi se voyait chargé, entre autres, de la négociation des conventions collectives, de la formulation de recommandations sur l'organisation des ministères et du contrôle des nominations, responsabilités antérieurement assumées par le Conseil de la trésorerie.

Ce processus de clarification des rôles et responsabilités des organismes centraux se poursuivit à un rythme accéléré. Ainsi, dès 1970, en vertu de dispositions de la Loi de l'administration financière, le Conseil de la trésorerie devient le Conseil du trésor et se voit confier des responsabilités accrues en matière de gestion du personnel (v.g.: l'approbation du plan d'organisation des ministères et organismes du gouvernement, les effectifs, les conditions de travail).

Une autre réforme importante fut celle inscrite en 1978 dans la Loi sur la fonction publique, qui renforçait la sélection au mérite

non seulement au recrutement mais également lors de la promotion. Cette loi voulait également mettre l'accent sur le processus de délégation en matière de gestion du personnel dans la fonction publique. Elle a en outre eu pour effet de clarifier davantage les rôles respectifs des organismes centraux, particulièrement par la création de l'Office du recrutement et de la sélection du personnel de la fonction publique.

En 1981, l'adoption du projet de loi no 12 - Loi modifiant la Loi sur la fonction publique - a principalement eu pour effet de mettre en application la volonté gouvernementale de mettre en oeuvre une politique d'égalité en emploi, d'une part, et, d'autre part, de permettre à l'Office du recrutement et de la sélection du personnel de la fonction publique de délimiter l'admissibilité aux concours en fonction de bassins de population.

Par ces mesures, la règle du mérite faisait l'objet d'une double adaptation en vue, d'une part, d'assurer aux groupes sociaux sous-représentés une chance égale de faire carrière dans la fonction publique et, d'autre part, de rendre possible la circonscription des bassins de concours.

A la fin de 1981, le projet de loi 22 - Loi modifiant la Loi sur la fonction publique - était adopté en vue d'instituer un régime syndical particulier pour les fonctionnaires préposés à des fonctions d'agents de la paix.

Ces derniers amendements ont principalement rendu possible le fonctionnement en plusieurs unités distinctes de l'unité de négociation qui, antérieurement, regroupait tous les préposés à des fonctions d'agent de la paix, et ont prévu, pour chaque unité, la création d'un comité bipartite chargé de la négociation d'une convention collective et d'un mode de règlement des différends.

1.3 Un diagnostic sommaire

Un bref diagnostic sur les effets de notre législation en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique permet d'abord de constater qu'elle a généré un renforcement très prononcé de la réglementation. A l'instar d'autres activités gouvernementales, la gestion du personnel n'a pas échappé à l' "ère de la réglementation" des dernières décennies. La prolifération des règlements en matière de gestion du personnel de la fonction publique a donné lieu à une bureaucratisation et à une judiciarisation de la gestion des ressources humaines. Il s'en dégage un climat de confusion tant chez les employés que chez les gestionnaires.

La Commission spéciale a en outre constaté le peu de latitude (ou d'autonomie) dont jouissent véritablement les gestionnaires des ministères et organismes gouvernementaux dans la gestion de leurs propres ressources humaines. On constate en effet un phénomène d'omniprésence des organismes centraux dans l'ensemble des activités

de gestion et, dans le cadre législatif et réglementaire actuel, les circuits administratifs impliquant ces organismes donnent lieu à de lourds et coûteux délais.

Au cours des dernières années, on a également assisté à un développement phénoménal des activités de vérification et de contrôle en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. La plupart des organismes centraux possèdent des équipes de "vérificateurs" et un trop grand nombre de vérifications sont effectuées préalablement à l'acte administratif à poser.

Cela alourdit considérablement et inutilement la gestion quotidienne des ressources humaines. La multiplication et la duplication des mécanismes de contrôle seraient telles que certains ministères auraient songé à mettre sur pied des comptoirs d'accueil spécifiquement prévus pour recevoir les nombreux représentants d'organismes venant exercer une vérification.

La Loi sur la fonction publique de 1978 a opéré un renforcement très prononcé de la règle du mérite. A la lumière des témoignages entendus, la Commission constate qu'une application rigoureuse de la règle du mérite peut comporter des effets néfastes, tant au plan de l'efficacité qu'à celui de l'efficience du service public. Ainsi par exemple, si l'on considère la somme de ressources et d'énergies que nécessite la recherche, à l'échelle du Québec, du "meilleur" candidat pour un

poste à combler, il n'est pas tout à fait certain que le citoyen-client ou le payeur de taxes "en ait pour son argent".

En outre, l'encadrement législatif et réglementaire actuel en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique pêche par défaut au plan de l'imputabilité des employés de l'Etat. On constate en effet une absence totale d'imputabilité chez les fonctionnaires dans le régime actuel de la fonction publique au Québec. Cette carence a des impacts considérables tant au plan de l'organisation du travail qu'à celui du niveau et de la qualité des services offerts aux citoyens. La Commission spéciale formule plus loin dans le présent rapport un certain nombre de recommandations visant à rendre les employés de l'Etat responsables.

Enfin, la Commission spéciale est d'avis qu'il faudra, à très brève échéance, modifier l'encadrement législatif et réglementaire de la gestion du personnel de manière à accroître la représentation de certains groupes sociaux au sein de la fonction publique (v.g.: les femmes, les handicapés, les membres des communautés culturelles minoritaires, les jeunes et, étant donné le statut particulier que le gouvernement leur a reconnu, les autochtones). La Commission spéciale est consciente du fait qu'il sera toujours extrêmement difficile de faire en sorte que la fonction publique constitue un microcosme fidèle des composantes de la société québécoise. La Commission demeure néanmoins convaincue de l'urgente nécessité de

programmes de redressement et de rattrapage en cette matière. Bon nombre de recommandations formulées dans le présent rapport visent à accélérer le processus d'intégration des groupes concernés dans la fonction publique. La démarche de la Commission spéciale en cette matière s'inscrit dans la foulée des dispositions pertinentes de la Loi modifiant la Loi sur la fonction publique (Loi 12).

DEUXIEME CHAPITRE: LES PRINCIPES ET OBJECTIFS D'UNE LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE

La Commission estime que c'est le propre d'une loi sur la fonction publique:

- d'établir les principes fondamentaux de la gestion du personnel de l'état;
- d'édicter les droits et obligations des fonctionnaires;
- d'attribuer les pouvoirs et devoirs respectifs des autorités centrales et ministérielles.

Cette substance d'une loi sur la fonction publique doit se fonder sur des principes et objectifs précis s'inscrivant dans la poursuite des finalités propres à la mission gouvernementale. Aussi, les membres de la Commission ont-ils jugé bon de préciser ce qui leur apparaissait être les principes qui peuvent servir d'assises à une loi sur la fonction publique. Au niveau des orientations générales, il est apparu nécessaire de centrer ces principes et objectifs d'abord sur les citoyen(ne)s et ensuite sur l'organisation administrative et les employé(e)s, l'application des principes de la loi affectant le citoyen usager, l'employeur fournisseur et l'organisme régulateur des services.

2.1 Les principes et objectifs centrés sur les citoyen(ne)s

Les membres de la Commission spéciale estiment qu'il sera toujours difficile d'établir un équilibre entre les droits des agents de l'Etat, l'efficacité administrative et les droits des citoyens et contribuables du Québec trop fréquemment oubliés en pareil contexte. C'est précisément dans cette perspective que la Commission estime opportun d'apporter certaines corrections de trajectoire au plan des orientations de la Loi sur la fonction publique en mettant davantage l'accent de la réforme sur des principes et objectifs axés sur les citoyens.

Le droit à un service efficace et de qualité

La Commission spéciale juge en effet approprié que l'accent soit mis désormais sur le droit des citoyens à la qualité des services: le droit à un service efficace où l'on reçoit vraiment l'équivalent de ce pourquoi on paie et le droit à l'égalité de considération pour tous les clients de l'Administration.

L'égalité des chances et la sélection au mérite

L'égalité des chances nous paraît être un principe démocratique de base. Il faut que les citoyens sachent quels sont les postes vacants

et que les conditions d'admission soient claires et pertinentes. Il faut également que les citoyens soient parfaitement assurés que la sélection des candidats repose principalement sur la base du principe du mérite.

En outre la Commission spéciale considère possible de concilier une fonction publique fondée sur le principe du mérite avec une représentation équitable de chaque secteur de la communauté nationale. Ainsi, une politique active de recrutement, de formation et de perfectionnement permettrait aux membres des groupes visés (v.g.: les femmes, les handicapés, les communautés culturelles, les jeunes) de mieux rivaliser, au plan des qualifications et de la compétence, avec les autres membres de la communauté dans une compétition fondée sur le mérite de chaque individu.

2.2 Les principes et objectifs centrés sur l'organisation administrative

Dans le cadre de la révision de la Loi sur la fonction publique et dans la perspective d'une utilisation optimale des ressources existantes, les principes et objectifs ayant trait aux structures ou à l'organisation administrative des ministères et organismes doivent demeurer des préoccupations constantes du législateur. Ces principes et objectifs renvoient aux modalités d'attribution des rôles et responsabilités entre les autorités centrales et les autorités minis-

térielles en matière de gestion du personnel de la fonction publique. Cette dimension de la problématique est abordée au chapitre consacré dans le présent rapport à la question des structures, rôles et responsabilités.

L'efficacité et l'efficience des structures

L'objectif d'efficacité et d'efficience des structures, c'est-à-dire la production de services utiles et de qualité au moindre coût, ne répond pas uniquement à des préoccupations centrées sur l'organisation de l'appareil d'Etat, mais encore et ultimement à celles des citoyens, des payeurs de taxes. Cet objectif était présent à l'esprit de ceux qui ont élaboré la loi actuelle. Cependant, après trois ans d'existence, force nous est de constater que le vécu et la réalité ne traduisent pas nécessairement les préoccupations initiales en cette matière. L'obligation de procéder presque exclusivement par la voie réglementaire et la multiplicité des intervenants dans ce processus font en sorte que l'objectif visé est loin d'être atteint.

Les dispositions législatives et réglementaires semblent couvrir un trop grand nombre de situations concrètes de gestion quotidienne des ressources humaines. Les règlements qui ont émané de la loi ont en effet créé un encadrement rigoureux au point de compromettre l'efficacité de l'Administration.

Aussi, la Commission spéciale recommande-t-elle que l'on procède à une réduction sensible de la réglementation en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Il s'imposera alors d'identifier la nomenclature des matières pouvant être édictées autrement que par règlement. L'utilisation plus large et plus fréquente de politiques et directives au lieu de règlements permettrait sans doute d'apporter plus de souplesse et d'efficacité dans la gestion des ressources humaines en contribuant à la réduction des délais et des coûts.

La décentralisation et la délégation

En vertu de certaines dispositions de la Loi sur la fonction publique, un ministre, un sous-ministre ou dirigeant d'organisme gouvernemental peut déléguer à un fonctionnaire désigné certaines activités en matière de gestion du personnel. Le principe de la délégation fait donc l'objet d'une reconnaissance formelle dans la loi actuelle. Toutefois, bon nombre des témoignages entendus par la Commission spéciale ont insisté sur le faible degré d'autonomie réelle dont disposent présentement les gestionnaires. Aussi la Commission se montre-t-elle largement favorable à l'élargissement de l'application du principe de la délégation et de la sous-délégation des activités de gestion du personnel dans les ministères et organismes du gouvernement du Québec.

La délégation consiste en l'acte juridique par lequel l'autorité habilitée par la loi à exercer une compétence confie à un tiers, le délégataire, l'exercice de ses pouvoirs en précisant les modalités et sous réserve de l'acceptation dudit délégataire. Le professeur Gérard Dion formule quant à lui la définition suivante:

> "acte par lequel une compétence transmet à une autre partie ou la totalité de ses droits et de ses obligations et lui accorde l'autorité voulue pour en disposer..." (1)

Parmi les objectifs recherchés par une approche de gestion centrée sur la délégation, mentionnons les suivantes:

. une efficacité et efficience accrues dans la gestion des ressources humaines;

. une autonomie accrue de la part des gestionnaires et une plus grande implication de ceux-ci dans les matières relevant de leur compétence;

. des décisions prises par le niveau le plus proche possible de l'objet de la décision.

La nomenclature des activités de gestion du personnel que la loi actuelle permet de déléguer est relativement importante; elle comprend par exemple:

- le remplacement temporaire;
- la nomination des fonctionnaires, selon l'article 72b de la <u>Loi sur la fonction publique</u>;

---

(1) DION, Gérard, Dictionnaire canadien des relations du travail, Les Presses de l'Université Laval, Québec 1976

- la promotion des fonctionnaires, selon le même article;
- la suspension ou l'imposition d'une sanction disciplinaire à un fonctionnaire visé par le même article;
- l'avancement de classe et le changement de grade;
- l'affectation;
- la mutation;
- le reclassement et la réorientation professionnelle;
- l'avancement régulier d'échelon.

Or, il appert que dans la plupart des ministères et organismes gouvernementaux, bien peu de ces activités décentralisées ont fait l'objet d'une délégation au profit des gestionnaires. C'est donc d'abord sur ce plan, dans cette perspective interne à chacun des ministères et organismes,que se situent les recommandations de la Commission spéciale en cette matière. Plus loin dans ce rapport, la Commission formule un certain nombre de recommandations visant à accroître les pouvoirs décisionnels des sous-minsitres et dirigeants d'organismes en certaines matières (v.g.: la gestion des effectifs, la détermination du niveau des emplois) et ces recommandations sont associées à un geste de délégation. En réalité, dans ce dernier cas, il s'agit bien davantage d'un phénomène de décentralisation de certains pouvoirs de gestion des organismes centraux vers les autorités responsables dans les ministères et organismes.

Cette précision une fois établie, la Commission croit qu'au niveau intraministériel une politique claire de renforcement du principe de la délégation en maitère de gestion du personnel doit comporter les outils indispensables à sa mise en oeuvre, tel un plan formel de délégation établissant notamment le calendrier de prise en charge et les points de contrôle en cours de réalisation.

Le faible degré ou l'absence de délégation des actes de gestion du personnel rendent tout à fait illusoires la mise en place et le fonctionnement harmonieux du régime d'imputabilité préconisé et décrit par la Commission spéciale dans le présent rapport.

La coordination et l'intégration des activités de vérification

Un des corollaires à une délégation accrue renvoit à la nécessité de certaines formes de vérification ou de contrôle de la gestion des actes délégués. Or, les diagnostics portés jusqu'à présent sur la loi actuelle mettent généralement en lumière le phénomène de la multiplication et de la duplication des activités de vérification. Dans un contexte de délégation accrue, il y aurait donc risque d'amplifier ce phénomène. La Commission spéciale formule dans ce rapport un certain nombre de recommandations concernant une coordination et une intégration accrues des activités de vérification, notamment par une clarification et un élargissement du rôle et des pouvoirs du

Vérificateur général. La Commission recommande en outre que ces activités s'effectuent davantage a posteriori plutôt qu'a priori des décisions et actes de gestion. Enfin, les chapitres sur l'imputabilité et sur les structures traitent abondamment des modalités concrètes d'un processus de vérification intégrée.

2.3 Les principes et objectifs centrés sur les employé(e)s

Une réforme ou une révision de la Loi sur la fonction publique ne peut, bien sûr, omettre de considérer les principes et objectifs centrés sur les membres de la fonction publique, sur les agents de l'Etat. Parmi ces principes et objectifs axés sur les employés, certains, tels le mérite et la productivité, ont, depuis quelques années, fait l'objet de préoccupations particulières de la part des autorités compétentes. La Commission spéciale a retenu des principes et objectifs de cet ordre. Elle tient en outre à promouvoir la poursuite d'un objectif nouveau, soit celui de l'imputabilité.

Le mérite

Comme on l'a vu précédemment, le principe du mérite n'a été introduit que très progressivement dans la fonction publique québécoise. Cette longue évolution contre l'arbitraire politique ou administratif

était et demeure éminemment souhaitable. Aussi, la Commission spéciale estime-t-elle qu'une sélection dans une honnête concurrence des candidats les plus compétents demeure un objectif à retenir pour constituer une fonction publique valable dans une société démocratique.

Le mérite est un concept ou un objectif qui, d'emblée, rallie la faveur universelle. Peut-on en effet s'opposer au mérite sans, par le fait même,promouvoir l'injustice, l'inégalité ou le favoritisme?

Par ailleurs, à la suite des travaux et consultations effectués au cours des derniers mois, la Commission spéciale reconnaît qu'une application méthodique et rigoureuse de la règle du mérite entraîne parfois des difficultés majeures, tant au plan de l'efficacité qu'à celui de la fourniture de services au moindre coût possible.

Acquise au maintien de la règle du mérite dans la fonction publique, la Commission spéciale croit néanmoins qu'il est opportun d'assouplir les modalités d'application de cette règle afin de la rendre davantage conciliable avec des impératifs d'un ordre supérieur, tels l'efficacité et l'efficience du service public. Il ne s'agit pas tant de subordonner le régime du mérite que de l'adapter aux exigences des années 1980. Le "Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite", dans la fonction publique fédérale, précisait, à ce sujet:

> "Le principe du mérite doit, comme par le passé, fonder les nominations et l'avancement dans la fonction publique. Cependant bien que le régime du mérite ait peut-être été approprié aux conditions des années passées, et même s'il continue d'empêcher tout favoritisme, force est de reconnaître que l'ordre de priorité des tâches n'étant plus ce qu'il était, une nouvelle interprétation du mot "mérite" s'impose. De cette révision devrait naître une nouvelle conception du principe du mérite, mieux accordée aux exigences des années 1980". (1)

A la lumière des témoignages qu'elle a entendus et des études qu'elle a réalisées, la Commission spéciale est d'avis que l'on a indûment circonscrit l'application de la règle du mérite au plan de la sélection des candidats. Plusieurs des recommandations du présent rapport visent justement à étendre la notion de mérite à d'autres dimensions de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, que ce soit au niveau de l'évaluation du rendement des employés et des gestionnaires ou à celui de leur imputabilité.

La productivité

Compte tenu, d'une part, que les fonctionnaires sont protégés contre les aléas de décisions arbitraires et qu'ils participent à la détermination de leurs conditions de travail et que, d'autre part, l'égalité des chances est reconnue au moment de l'accès à la fonction publique et lors de l'avancement par la suite, la Commission spéciale est

---

(1) Comité spécial sur l'examen de la gestion du personnel et le principe du mérite, Rapport d'Avignon, Ottawa, Septembre 1979, p.8.

d'avis qu'il devient impérieux d'accorder plus de considération à l'efficience du service public et, conséquemment, à la productivité des employés de l'Etat.

Une réforme sérieuse de la fonction publique ne peut ignorer l'examen des moyens visant à développer des standards de productivité.

L'imputabilité

Le mouvement de réforme des administrations publiques au cours des dernières décennies a largement mis l'accent sur l'imputabilité. C'est ainsi, par exemple, que la récente réforme de la fonction publique américaine et l'amorce de la réforme de la fonction publique canadienne ont fait de l'imputabilité des administrateurs et employés de l'Etat un objectif primordial.

Comme elle l'indiquait dans son Document de consultation de mars dernier, la Commission spéciale estime que, dans la perspective d'une décentralisation et d'une délégation accrue en matière de gestion des ministères et organismes, l'imputabilité devient un impératif. Aussi, la Commission croit-elle que le processus de révision de la Loi sur la fonction publique devrait prioritairement prendre en considération le principe de l'imputabilité des employés de l'Etat.

Le principe de l'imputabilité veut que quiconque assume une responsabilité dans le service public ait à rendre compte de ses actes. On comprend donc que l'établissement progressif d'un véritable régime d'imputabilité dans la fonction publique nécessite un certain nombre de conditions objectives. La Commission est en effet consciente que l'application du principe de l'imputabilité dans la fonction publique ne va pas sans certains de ses corollaires tels un système plus serré d'évaluation du rendement et un type de gestion permettant une clarification des objectifs à atteindre.

Le contrôle ou la vérification de l'imputabilité dans la fonction publique doit d'abord s'effectuer au plan administratif sur l'ensemble de la ligne hiérarchique, chacun ayant à répondre de ses actes à son supérieur. La Commission croit en outre que l'on devrait tendre vers un contrôle parlementaire plus serré de la gestion des ministères et organismes. En Angleterre, par exemple, le sous-ministre répond de sa gestion devant un comité parlementaire qui prend bien soin, évidemment, de ne pas le tenir responsable des politiques de son ministère mais bien de la qualité de sa gestion. Comme on le constate, la mise en oeuvre d'un régime d'imputabilité devra faire état d'une distinction très nette entre l'imputabilité administrative et l'imputabilité politique. Un tel plan de mise en oeuvre devra également comprendre un calendrier serré des étapes à

franchir.

Un véritable régime d'imputabilité devrait viser à rendre responsable l'ensemble du personnel de la fonction publique. La Commission estime toutefois qu'il serait plus réaliste que, dans un premier temps, un tel régime ne s'applique qu'aux personnels de direction, aux gestionnaires, ainsi qu'aux fonctionnaires ayant un contact direct avec le public.

La Commission présente, dans un autre chapitre, un assez large éventail de recommandations visant à introduire un véritable régime d'imputabilité dans la fonction publique québécoise.

L'éthique et la discipline

Au nombre des objectifs visés par une loi sur la fonction publique, on doit bien sûr porter une attention particulière sur ceux visant à édicter les droits et obligations des fonctionnaires, c'est-à-dire les droits individuels et collectifs (syndicaux), ainsi que les règles fondamentales d'éthique qui doivent régir ce personnel.

Dans la perspective d'un régime d'imputabilité des fonctionnaires, la Commission croit qu'il est impérieux que des ajustements soient

apportés à l'actuel "Code de discipline" dans la fonction publique. Il y aurait probablement lieu en outre de préciser qui devrait assumer la responsabilité pleine et entière de l'application de ce code une fois révisé.

C'est à la lumière de principes et objectifs de cet ordre que les membres de la Commission spéciale entendent formuler les recommandations qu'ils jugent souhaitables dans le cadre du processus de révision de la Loi sur la fonction publique.

L'égalité en emploi

La Commission spéciale a déjà clairement signifié son appui au désir d'accélérer le processus d'intégration de certains groupes sociaux parmi les effectifs de la fonction publique québécoise. Aussi, les membres de la Commission spéciale sont-ils favorables au maintien dans la Loi sur la fonction publique du principe ou de l'objectif d'égalité en emploi, au même titre que le principe du mérite.

La Commission spéciale recommande, de plus, de confier la responsabilité des programmes d'égalité en emploi, dans les ministères et organismes, à un plus haut niveau dans la hiérarchie afin de faciliter la prise de décision.

La Commission spéciale recommande l'instauration de stages pratiques pour toutes les femmes faisant déjà partie de la fonction publique et qui seraient intéressées à oeuvrer au niveau des emplois supérieurs, de professionnels ou de techniciens.

La Commission spéciale recommande, en outre, que la reconnaissance des expériences pertinentes non rémunérées, prévue dans la récente réglementation concernant les emplois supérieurs, soit étendue aux autres catégories d'emplois.

Reconnaissant le droit pour les personnes handicapées à un emploi, la Commission est d'avis qu'il faut promouvoir au plus tôt la politique annoncée de redressement d'emploi à leur égard. Doit-on rappeler que des études ont démontré que dans l'ensemble d'une organisation peu d'emplois sont inaccessibles aux handicapés?

Une politique d'égalité en emploi, selon la Commission spéciale, doit inciter les ministères et organismes, notamment ceux qui ont un contact direct avec le public, à inclure dans leurs effectifs des représentants de différentes communautés culturelles avec lesquelles ils sont en étroite relation. Conséquemment, là aussi, la Commission est d'avis qu'il faut, au plus tôt, mettre en opération la politique annoncée récemment, qui vise à augmenter substantiellement leur

représentation au sein de toute l'Administration.

Enfin, la Commission spéciale a porté une attention particulière aux jeunes de 18 ans à 25 ans. A leur égard, la Commission a déjà formulé dans ce rapport une recommandation visant à ce que des opérations annuelles de recrutement soient menées auprès des finissants des universités et des collèges, pour combler, dans l'année, un pourcentage déterminé d'emplois, selon les besoins.

TROISIEME CHAPITRE: UN REGIME D'IMPUTABILITE

La majorité, sinon la totalité, des représentations qui ont été faites devant la Commission, sur le thème de l'imputabilité, furent nettement en faveur de l'instauration graduelle d'un tel régime. Par ailleurs, chaque intervenant a insisté, soit sur les prérequis d'ordre politico-administratif nécessaires, soit sur les étapes à franchir pour arriver à un véritable régime d'imputabilité des fonctionnaires, et ce, à la grandeur de l'appareil de l'Etat.

Un véritable régime d'imputabilité découle du même principe que celui sur lequel s'appuie un régime de responsabilité administrative traditionnel, à savoir qu'un mandataire est responsable de la réalisation de son mandat devant son mandant. Par ailleurs, un régime d'imputabilité diffère fondamentalement d'un régime de responsabilité parce qu'il requiert la participation objective d'une tierce partie spécialisée, aussi indépendante que possible des deux autres, au plan de l'évaluation de la réalisation des mandats et de leurs répercussions, ainsi qu'au plan de la vérification des informantions démontrant le degré d'efficience et d'efficacité des activités en cause. Précisons que l'évaluateur a la double tâche difficile suivante: d'une part, évaluer les qualités des mandats reçus et,d'autre part, apprécier qualitativement et quantitativement le degré de réalisation des mandats, ainsi que leur impact ou leurs répercussions.

De l'avis de la Commission, dans un véritable régime d'imputabilité, cette règle de validation ojbective doit prévaloir tout comme prévaut dans le régime du mérite, une règle d'objectivité semblable.

L'application d'un tel régime comporte des exigences nombreuses. En effet, un véritable régime d'imputabilité n'existe, à quelque niveau que ce soit, qu'aux conditions suivantes:

a) la définition des mandats de chaque mandataire doit être telle que la mesure des objectifs visés puisse être faite de façon concluante. A cet effet, l'application d'une technique semblable à celle dite de la gestion participative par objectifs est la condition première à la mise sur pied d'un régime d'imputabilité.

b) la validation des faits, à partir d'indicateurs de productivité, d'efficacité et d'impact, doit, dans un premier temps, permettre au mandant de porter un jugement aussi objectif et éclairé que possible sur ces différents aspects de la réalisation des mandats qu'il a confiés à ses employés. Pour ce faire, cette activité fondamentale doit être objectivement réalisée par une tierce partie, et ce, aux différents niveaux d'imputabilité: aux différents niveaux d'un ministère ou d'un organisme, du Conseil exécutif et de l'Assemblée nationale.

c) le mandant doit pouvoir réellement contrôler le mandataire, c'est-à-dire qu'il doit pouvoir faire en sorte que ce dernier continuera ou ne continuera pas à être imputable des mandats qu'on lui avait confiés ou encore que le mandataire modifiera adéquatement ses façons

de faire dans les délais que le mandant précisera.

La Commission estime que l'absence d'une de ces conditions suffit pour qu'un régime visant la reddition des comptes par un responsable passe de la nature de la véritable imputabilité à celle de simple responsabilité administrative ou ministérielle. Notons cependant que le mandant doit, lorsqu'il juge que le mandataire ne possède pas les pouvoirs ou les ressources nécessaires à l'accomplissement de son mandat, faire en sorte que les modifications appropriées soient apportées avant un prochain contrôle.

Dans le but de bien faire comprendre les vues de la Commission, analysons brièvement quelques conséquences de l'application de ces prérequis dans la perspective d'une transformation éventuelle de quelques régimes de responsabilités administratives existant actuellement:

- l'évaluation périodique du rendement;
- le "suivi sous-ministériel" assuré par le bureau du sous-chef [1] vis-à-vis des activités, projets et programmes gouvernementaux dont les gestionnaires sont responsables;
- le "suivi gouvernemental" assuré par le ministre, par le Conseil du trésor, le Conseil des ministres, aidés de leur cabinet ou secrétariat respectif vis-à-vis de la gestion des sous-chefs.

---

(1) L'expression "sous-chef" désigne ici le sous-ministre d'un ministère ou le dirigeant d'un organisme dont un ministre est dit responsable.

3.1 L'évaluation du rendement des fonctionnaires

Actuellement, l'évaluation du travail accompli par un subordonné est faite par son supérieur immédiat et révisé par son supérieur hiérarchique. Ce régime de responsabilité administrative ne peut, aux yeux de la Commission, être confondu avec un régime d'imputabilité, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, de façon générale, la définition des mandats, y compris ceux du personnel d'encadrement [1], se fait beaucoup plus en termes de tâches et d'activités à assurer que de résultats à atteindre. La mesure objective des réalisations devient donc difficile, sinon impossible. De plus, l'évaluation est confiée au mandant qui, à son tour, sera évalué de la même manière.

L'instauration d'un véritable régime d'imputabilité faciliterait la disparition de plusieurs incohérences et difficultés d'application dues au système actuel et favoriserait l'apparition de solutions de rechange qui, à moyen terme, modiferaient la culture administrative dans un sens plus efficace.

---

(1) Précisons qu'en regard du personnel d'encadrement, la Commission est consciente que des efforts intéressants ont été faits dans ce domaine. Les nombreux témoignages formels et informels que la Commission a reçus l'incitent à croire que le système d'évaluation de la performance des cadres, basé sur l'approche des attentes signifiées, pèche premièrement au plan de la qualité de la définition de ces attentes. Par ailleurs, la raison d'être de ce système d'évaluation se confondait, jusqu'à tout récemment du moins, à une technique de prise de décision relative à la rémunération de ce personnel.

3.2 Le "suivi sous-ministériel" des activités, projets et programmes gouvernementaux

Annuellement, à l'occasion de la réalisation de certaines phases du cycle budgétaire, plus particulièrement lors de l'étape dite de "revue de programmes", le secrétariat du Conseil du trésor doit, en principe, favoriser la remise en question des activités budgétisées dans chaque ministère ou organisme relevant de sa juridiction. Depuis l'instauration du système PPB [1], une quantité très limitée d'activités gouvernementales ont été remises en cause. Sans essayer d'analyser toutes les raisons de cet état de faits, car là n'est pas son mandat, la Commission juge utile de rappeler ici l'extrême importance de cette remise en cause périodique des systèmes et programmes gouvernementaux vis-à-vis de l'utilisation optimale des ressources humaines de la fonction publique du Québec. L'augmentation nécessaire de la productivité des nombreux programmes et systèmes gouvernementaux qui devront être maintenus ou développés risque de se traduire par un surplus de main-d'oeuvre dont la sécurité d'emploi, dans le cadre du vécu de la fonction publique, doit, pour ce faire, être absolue. Car, dans la majorité des cas, cette productivité ne peut être obtenue que par une participation créatrice des employés concernés eux-mêmes. Les conséquences des décisions prises à ces niveaux auront un impact direct très important sur la gestion du personnel.

---

(1) Il s'agit d'un système de planification, de programmation et de budgétisation des activités gouvernementales que le Secrétariat du Conseil du trésor a réussi à implanter partiellement durant la première moitié des années 1970.

3.3 L'intégration des contrôles ministériels

Aux fins d'intégrer dans un régime d'imputabilité l'évaluation du rendement du personnel cadre et la remise en cause des activités de production de chaque unité administrative, il faudra d'abord améliorer la précision des mandats en les définissant davantage en termes de résultats et de comportements liés au service dont les clients ont vraiment besoin plutôt qu'en termes de tâches ou d'activités. Ensuite, il sera absolument nécessaire que la validation des différents aspects dont le gestionnaire doit être imputable soit faite par une instance spécialisée et extérieure à la ligne hiérarchique mandants-mandataires.

Quant au pouvoir de contrôle du sous-chef sur ses gestionnaires, il existe actuellement en vertu de l'article 86 de la Loi sur la fonction publique [1]. Ce pouvoir pourrait être plus facilement exercé suite aux changements proposés ici.

En terme pratique, la Commission estime qu'à certaines conditions minimales, une vérification interne rigoureuse conjuguée à une évaluation de la satisfaction des clients pourraient suffire, avec le

---

(1) Loi sur la fonction publique, art. 86: "Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme peuvent, par un écrit, rétrograder un fonctionnaire à une classe comportant une rémunération maximum inférieure ou révoquer un fonctionnaire si celui-ci est incompétent dans l'exercice de ses fonctions ou incapable de les exercer. Ils communiquent immédiatement cet écrit au ministère de la Fonction publique et au contrôleur des finances."

temps et la bonne foi des différents intervenants, à transformer ces régimes actuels de responsabilité administrative en un régime d'imputabilité administrative à tous les niveaux d'une organisation.

3.4 Les "suivis gouvernementaux" en regard des sous-chefs

Que ce soit au niveau de chaque ministre, au niveau du Conseil du trésor ou même au niveau du Conseil des ministres, les suivis assurés par ces instances en regard de l'efficience, de l'efficacité et de l'impact des activités gérées par les sous-chefs ne peuvent, pour des raisons semblables à celles évoquées préalablement, être confondus avec un véritable régime d'imputabilité.

Aussi, la Commission est d'avis que le Secrétariat du Conseil exécutif devrait mettre sur pied, au plus tôt, des mécanismes pour l'évaluation de la performance des sous-chefs et de leur relève. Pour ce faire, le secrétariat pourrait, par exemple, fixer de concert avec l'ensemble des sous-chefs certains objectifs généraux dont l'atteinte améliorerait la gestion des différentes ressources et la satisfaction des clients de l'organisation. Ces objectifs devraient être discutés par chaque sous-chef avec son ministre afin d'en vérifier le réalisme et l'applicabilité en tenant compte du contexte organisationnel.

Cependant, il y a lieu d'innover davantage: l'imputabilité des sous-chefs doit aussi être abordée dans une autre perspective. La Commission estime en effet que plusieurs raisons militent en faveur d'un régime qui rendrait les sous-chefs directement imputables de leur administration devant l'Assemblée nationale, conseil d'administration de l'Etat, puisqu'elle doit voter les budgets de celui-ci.

Ainsi, les travaux de la Commission ont démontré sans équivoque que les sous-chefs ont besoin d'une grande marge de manoeuvre en matière de gestion si on veut qu'ils optimisent l'efficience et l'efficacité de leurs activités administratives. Or, il tombe sous le sens que cette décentralisation de pouvoirs administratifs doit être accompagnée d'un contrôle efficace et rigoureux par ceux à qui on demande annuellement de voter des budgets de plus en plus impressionnants.

De plus, comme l'ont souligné plusieurs théoriciens et praticiens de l'administration publique, un ministre ne peut pas tout savoir, ne doit pas et ne peut pas tout décider et n'a pas physiquement les moyens de tout contrôler et de tout expliquer lui-même. Cela est encore plus vrai relativement aux organismes quasi autonomes dont il répond. La responsabilité ministérielle poussée à ce point apparaît mythique.

3.5 Les difficultés d'implantation

La Commission est consciente de la difficulté de résoudre les problèmes qui se posent d'entrée de jeu:

- où tirer la ligne entre l'imputabilité politique et l'imputabilité administrative? Autrement dit, comment définir des attentes qui soient propres au sous-chef et d'autres qui soient propres au ministre responsable?
- quelles sont les dimensions de la resonsabilité du gouvernement dans un régime d'imputabilité de ses sous-chefs?
- comment, en pratique, évaluer l'efficience, l'efficacité et l'impact des décisions prises par le sous-chef?
- quelle est la démarche à privilégier pour l'instauration d'un tel régime?
- doit-on prioritairement expérimenter ce régime avec certains types d'organismes ou de ministères?
- quels sont les avantages d'un tel régime?

Voilà autant de questions fondamentales qui nécessitent des réponses satisfaisantes si on ne veut pas que l'amorce d'un véritable régime d'imputabilité échoue.

3.6 La responsabilité politique et la responsabilité administrative

Le rapport Forget sur la démocratisation du Parlement précisait:

> "c'est l'usage de la discrétion laissée aux fonctionnaires qu'il faut soumettre à l'examen et au contrôle du Parlement." (1)

Il allait plus loin en précisant cinq critères qui pourraient servir à évaluer la qualité de l'utilisation de cette marge de décision:

- Fidélité (exécution fidèle des politiques annoncées par le gouvernement).
- Exactitude et honnêteté (gestion rigoureuse et honnête des activités et des deniers).
- Efficacité et économie (atteinte des objectifs déterminés aux coûts les plus bas).
- Respect des droits privés (respect des droits et libertés des citoyens dans l'exécution des activités de l'Etat).
- Non-discrimination (traitement égal de tous les citoyens).

Le rapport Forget ajoutait:

> "L'administrateur devrait assurer le fardeau de prouver sa non-responsabilité plutôt que de bénéficier comme présentement, d'une présomption universelle d'irresponsabilité." (1)

En ce qui concerne les zones grises résiduelles entre les responsabilités administrative et ministérielle, la nature des réponses des sous-chefs lors des commissions parlementaires et les rapports suc-

---

(1) Forget, Claude E., député de Saint-Laurent, Démocratiser le Parlement, octobre 1977, pp. 31 et 33.

cessifs du Vérificateur général devraient, en vertu du régime que la Commission propose, permettre de les réduire au strict minimum.

Les attentes relatives à l'imputabilité administrative

Il ne revient pas à la Commission d'entrer dans les détails de la démarche à suivre pour définir les attentes devant être signifiées aux sous-chefs et qui seront les objets premiers de ce "questionnement". Cependant, les témoignages qu'elle a reçus, les études qu'elle a fait faire et ses propres réflexions sur le sujet lui permettent de suggérer quelques exemples de départ. Ainsi, les sous-chefs pourraient, aussitôt que possible, être rendus imputables des attentes suivantes:

- Mettre en opération des mécanismes de vérification interne et d'évaluation de la satisfaction des clients dont nous recommandons la mise sur pied.
- Faire la démonstration que tout nouveau projet, système ou programme comporte des mécanismes permettant d'évaluer rapidement le personnel cadre et professionnel mandataire ainsi que la satisfaction des clients bénéficiaires.
- Faire la démonstration que toute communication écrite ou verbale avec les clients de son organisation soit faite dans un langage facilement intelligible par ses clients.

- Faire la démonstration que les programmes et systèmes gouvernementaux dont il a l'entière responsabilité administrative soient plus efficients et efficaces d'une année à l'autre.
- Faire la démonstration que tout son personnel est utilisé de façon optimale. A cette fin, on pourrait exiger qu'il dépose et soutienne ses bilans de dotation des emplois et de développement des ressources humaines de la période écoulée, en même temps que ses plans de dotation et de développement des ressources humaines pour la période à venir.

3.7 Les dimensions de la responsabilité gouvernementale

Si la Commission est convaincue de la grande importance de rendre les sous-chefs imputables, elle n'en demeure pas moins convaincue qu'en bout de ligne, le gouvernement demeure l'ultime responsable, d'autant plus qu'il a lui-même nommé ses sous-chefs et que, dans un régime d'imputablité, il leur signifierait, par l'entremise de son Secrétaire général, des attentes précises.

Ce qui implique, évidemment, que même si le droit à l'erreur doit exister dans un régime d'imputabilité, le Conseil des ministres pourra, devant une confirmation suffisante d'incurie administrative démontrée par une commission parlementaire ou autrement, modifier substantiellement les responsabilités et les conditions de travail

du sous-chef concerné ou tout simplement le démettre de ses fonctions. C'est ce que, précisément, nous voulions dire lorsque nous avons indiqué plus haut que le mandant doit pouvoir réellement contrôler le mandataire.

3.8 La démarche nécessaire

La Commission est d'accord avec tous ceux qui, devant elle, ont abordé cet aspect à l'effet que l'implantation de ce régime nouveau nécessitera plusieurs étapes et plusieurs interventions de différentes natures, et ce, à différents niveaux. Globalement, elle recommande que la démarche à suivre en soit une de recherche-action.

Ainsi, l'apprivoisement du concept même et de ses conséquences pratiques impliqueront beaucoup de consultation, de préparation et de suivi par les mandataires et les mandants. De plus, de nombreuses expériences pilotes bien planifiées, une continuité d'échanges ouverts entre les différentes parties intéressées et certainement aussi, une quantité impressionnante d'initiatives originales, donc fatalement des essais, des erreurs et... du temps seront nécessaires.

En ce qui concerne la détermination de l'ordre dans lequel les sous-chefs des ministères et organismes deviendront imputables devant l'Assemblée nationale, la Commission est d'avis que les trois cri-

tères suivants doivent être retenus:

- degré d'autonomie de gestion atteint par le ministère ou l'organisme;
- degré de facilité à définir des attentes dont l'efficience;
- degré d'implication de l'organisme ou du ministère dans le service direct au public.

En conséquence, la Commission est d'avis qu'il y aura lieu de privilégier l'ordre suivant: d'abord, les organismes quasi autonomes et l'Assemblée nationale, puis les ministères, en donnant une priorité générale aux ministères à réseaux, et enfin les organismes centraux eux-mêmes. Notons qu'annuellement, une douzaine de ministères ou organismes seraient convoqués de façon discrétionnaire par la commission parlementaire responsable de l'imputabilité des sous-chefs. Cela permettrait en cinq ans de rencontrer les sous-chefs responsables de la presque totalité des effectifs de la fonction publique.

3.9 Les deux institutions clés du régime proposé

Ce qui précède permet déjà de camper les rôles et responsabilités de plusieurs acteurs d'un véritable régime d'imputabilité, mais la Commission croit nécessaire de préciser davantage ses vues au niveau des deux institutions de l'Assemblée nationale spécifiquement concernées:

- la commission parlementaire,
- le Vérificateur général.

La commission parlementaire

Sans pour autant se prononcer sur le détail de tout le fonctionnement, la Commission spéciale est d'avis que l'approche mise de l'avant dans le document Vaugeois (1) pourrait servir de toile de fond en ce qui concerne le rôle d'une commission parlementaire particulière à la vérification de l'imputabilité.

Le Vérificateur général

Dans son rapport de consultation, la Commission considérait que le nombre de vérificateurs, en gestion du personnel, externes aux ministères et organismes devrait être diminué et que le Vérificateur général serait tout désigné pour effectuer, de façon intégrée, l'ensemble des vérifications faites jusqu'à maintenant par le ministère de la Fonction publique, l'Office du recrutement et de la sélection du personnel et par la Commission de la fonction publique.

Les témoignages recueillis ont confirmé l'à-propos de cette solution et ont apporté des informations importantes quant aux précautions à prendre. Ainsi, il ne faudrait pas confier cette responsabilité au Vérificateur général sans, au préalable, lui avoir signifié des

---

(1) Op. cit. p. 91

mandats clairs en ce sens par l'adoption d'une loi sur le Vérificateur général du Québec.

L'adoption de cette loi devrait être votée rapidement. Cependant, la promulgation des articles pertinents au régime proposé ici ne devrait pas avoir lieu avant que les différents intervenants concernés soient suffisamment sensibilisés aux changements qu'implique la vérification intégrée des bilans de gestion des ressources et que ces changements soient compris et acceptés par une quantité suffisante de ministères et organismes.

En guise de conclusion

La Commission est convaincue que le concept d'imputabilité des sous-chefs, du personnel d'encadrement et des fonctionnaires de tous niveaux deviendra assez rapidement un concept majeur dans le mode de fonctionnement de l'administration québécoise compte tenu des avantages potentiels d'un régime d'imputabilité qu'il n'est sûrement pas inutile de rappeler ici:

- la clafirication des mandats à différents niveaux de responsabilité;
- la distinction importante à faire entre la responsabilité ministérielle et la responsablité administrative;
- l'élimination partielle mais importante d'un système complexe de contrôles à priori;

- l'utilisation optimale des ressources de toute nature et la disposition des programmes et systèmes désuets;
- une évaluation plus juste, plus précise et plus fidèle du rendement des employés;
- l'amélioration du degré de satisfaction des clients vis-à-vis des biens et services produits par une organisation;
- l'identification plus juste des hauts fonctionnaires hors pair et de leur relève;
- une plus grande transparence de l'administration;
- un fonctionnement plus morderne de certaines de nos institutions;

En un mot:

- un gain net pour le citoyen.

Aussi, la Commission désire rappeler l'importance qu'elle accorde à l'instauration d'un régime d'imputabilité dans la fonction publique québécoise. Elle souhaite ardemment l'expression d'une volonté politique claire en ce domaine, permettant la concrétisation rapide d'un tel régime, selon les phases qu'elle a décrites ci-haut.

QUATRIEME CHAPITRE: LES ELEMENTS DE PROBLEMATIQUE ET L'EXAMEN DES SOLUTIONS

4.1 Les services aux citoyen(ne)s

Dans les grandes organisations de caractère public, le phénomène de la complexification des procédés administratifs peut avoir un impact négatif considérable sur la qualité et l'accessibilité des services de l'Etat. La Commission spéciale s'est montrée extrêmement préoccupée par cette question. Elle a mené une étude des mesures prises par les ministères et organismes en vue de simplifier les systèmes, procédures et pratiques de la fonction publique dans le but de faciliter l'utilisation des services gouvernementaux par les citoyens. Les conclusions de cette étude mettent en lumière le faible degré de préoccupation des ministères et organismes gouvernementaux en cette matière (1). Dans la poursuite de cet objectif de simplification des procédés et méthodes en vigueur dans la fonction publique, la Commission recommande d'accélérer le processus de déréglementation et de simplification des procédés administratifs en vue de faciliter l'accès aux services publics.

---

(1) La Commission spéciale désire souligner que certains ministères et organismes, soit celui de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme, celui de l'Habitation et de la Protection du consommateur, celui de l'Education, de même que le Conseil du statut de la femme et la Commission des droits de la personne n'ont pas fourni de réponses au questionnaire transmis. La Commission espère que leur contribution à l'étude mentionnée n'est pas le reflet fidèle de leur degré de préoccupation des besoins des citoyens, surtout en raison de leur rôle respectif auprès du public.

En outre, les autorités des ministères et organismes gouvernementaux ont généralement tendance à croire que l'image que l'on a de la qualité et de l'accessibilité des services qu'ils dispensent est relativement bonne. A la suite des témoignages entendus et des études réalisées récemment, la Commission spéciale ne partage pas totalement cette vision des choses. Aussi, croit-elle opportun, à ce sujet, de formuler la recommandation qui suit:

- que dans chacun des ministères et organismes à services, l'on ajoute aux responsabilités d'un fonctionnaire de rang supérieur - un sous-ministre adjoint, par exemple - celle des services à la clientèle. Ainsi, la structure d'organisation des ministères et organismes concernés pourrait comporter une unité de travail spécialisée dans ce domaine relevant directement de ce haut fonctionnaire.

La Commission spéciale estime, de plus, qu'il serait hautement souhaitable que soient effectués périodiquement des enquêtes ou sondages portant sur le degré de satisfaction de la clientèle à l'endroit des services offerts ou dispensés. On pourrait ainsi recueillir d'intéressantes suggestions de la part des principaux intéressés, les clients ou bénéficiaires de ces services. Le haut fonctionnaire désigné dans chacun des ministères et organismes visés verrait à mettre en oeuvre les changements jugés utiles et souhaitables, en vue d'améliorer la qualité et l'accessibilité des services de l'Etat. Les résultats de telles enquêtes devraient être rendus publics.

La qualité et l'accessibilité des services publics pourraient ainsi devenir des domaines clés du processus de vérification parlementaire de l'imputabilité. La Commission est d'avis que l'introduction d'un véritable régime d'imputabilité s'inscrit dans la foulée des recommandations qui précèdent et que ce régime est de nature à actualiser concrètement de telles recommandations.

A ce propos, on pourrait songer à la tenue d'une commission parlementaire spéciale, du modèle de la Commission spéciale sur la fonction publique et de durée limitée, qui, tous les quatre ans, serait spécifiquement chargée de vérifier la qualité et l'accessibilité des services au citoyen, de cerner les progrès faits en ce domaine, de mentionner les individus qui ont nui ou qui, au contraire, ont particulièrement contribué à l'amélioration des services au citoyen.

Comme nous venons de le souligner, on connaît généralement mal la satisfaction des citoyens à l'endroit des services de l'Etat. Pour combler cette carence, la Commission recommande de valoriser au plan de l'évaluation, voire même par l'octroi d un boni forfaitaire, les gestionnaires et les fonctionnaires ayant fait preuve d'imagination au niveau de la mise en place et de l'utilisation de moyens permettant, d'une part, de mieux connaître le degré de satisfaction de la clientèle et, d'autre part, d'apporter les correctifs jugés nécessaires.

La Commission estime, en outre, opportun que des opérations soient menées, à l'échelle de la fonction publique, en regard de la sensibilisation des agents de l'Etat à la nécessité de modifier certains comportements, certaines attitudes envers les citoyens-clients, attitudes qui ne manquent pas de se développer dans les grandes bureaucraties.

Par ailleurs, la Commission spéciale est d'avis qu'il faille accentuer le processus déjà amorcé de déconcentration et de régionalisation des services gouvernementaux aux citoyens. Sur un autre plan, la Commission spéciale a pu constater et déplorer le fait que certains services gouvernementaux ne soient pas suffisamment intégrés, de sorte que la clientèle se voit dans l'obligation de se déplacer d'une unité administrative à l'autre, d'un endroit à l'autre, pour obtenir un service complet. A ce sujet, on sait que dans d'autres fonctions publiques, des efforts intenses ont été déployés en vue de corriger des situations de cet ordre. La fonction publique québécoise pourrait avantageusement s'inspirer de telles expériences. Ainsi, par exemple, on pourrait tendre, d'une part, à une polyvalence accrue du personnel ayant un contact direct avec la population et, d'autre part, à une plus grande intégration ou à un plus large regroupement des services. La formule dite de "guichet unique" se prêterait bien en pareil contexte. Aussi, la Commission recommande-t-elle que l'on procède à la mise sur pied d'expériences pilotes en matière de guichet unique, expériences qui seraient, par la suite, analysées, évaluées en vue

d'une extension éventuelle à un plus grand nombre possible de ministères et organismes dont la vocation principale et essentielle consiste à offrir des services directs à la population.

La formule du pilote unique de dossier mériterait également de faire l'objet d'expériences dans le même sens.

Sur un autre plan, la Commission spéciale s'est penchée sur le phénomène de la "tradition du secret" dans la fonction publique. Il lui apparaît en effet que trop de documents, trop d'informations revêtent un inutile caractère de confidentialité. La Commission est donc d'avis que l'on devrait renforcer significativement le droit du citoyen à l'information sur les programmes et activités de l'Etat, ainsi que sur son dossier personnel. Les correctifs à apporter en cette matière pourraient l'être dans l'esprit et en conformité des orientations et recommandations pertinentes du Rapport Paré [1].

Dans le même ordre d'idée, l'appareil gouvernemental, perçu dans une optique de service au public, devrait manifester plus d'ouverture aux interventions des députés auprès des ministères et organismes gouvernementaux. Les élus se butent en effet trop fréquemment à un climat de méfiance de la part des fonctionnaires qui invoquent la confidentialité ou d'autres motifs discutables pour ne pas donner suite ou tarder

---

(1) Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels. Information et liberté, Québec, 1981.

à donner suite aux demandes d'information des députés. Il y a en cette matière un nécessaire climat de confiance et de collaboration entre les agents de l'Etat et les élus, qui doit être restauré au profit de la population québécoise.

4.2 Les fonctions de la gestion du personnel

L'organisation administrative

Sous ce vocable à caractère générique d' "organisation administrative", on regroupe généralement les activités ayant trait au plan d'organisation, à la gestion des effectifs ainsi qu'à la classification et à la détermination du niveau des emplois.

La Commission spéciale a porté une attention particulière à ces importantes activités de gestion du personnel de la fonction publique. La Commission a d'abord été frappée par le haut degré de centralisation et de bureaucratisation en matière d'organisation administrative des ministères et organismes gouvernementaux. L'hermétisme ou le caractère nettement trop spécifique de trop de corps d'emplois dans la fonction publique préoccupe également les membres de la Commission.

La plan d'organisation administrative supérieure

Par l'expression "plan d'organisation administrative supérieure" (POAS), on entend généralement un document qui:

- indique la façon dont sont regroupées administrativement les activités d'un ministère ou d'un organisme;
- illustre sous forme d'organigramme la représentation des unités administratives correspondant à ce regroupement;
- établit le partage des responsabilités entre les titulaires des emplois supérieurs prévus à la structure administrative;
- présente la répartition des effectifs entre les différentes unités administratives.

En vertu des dispositions de l'article 59 de la Loi sur la fonction publique, le plan d'organisation administrative de tous les ministères et organismes dont le budget est voté par l'Assemblée nationale ou dont le personnel est nommé ou rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique doit être approuvé par le Conseil du trésor. Une directive précise les procédures à suivre pour l'approbation d'un plan d'organisation administrative.

Le scénario actuel d'approbation des plans d'organisation administrative des ministères et organismes gouvernementaux par le Conseil du trésor souffre d'une lourdeur certaine. Est-il vraiment nécessaire, par exemple, que le sous-ministre soit placé dans l'obligation de compléter une description d'emploi pour chaque emploi prévu au plan?

Est-ce nécessaire également de l'obliger à fournir un relevé détaillé des structures et des effectifs prévus? Le manque d'autonomie du sous-ministre concernant la définition de son organisation et l'utilisation de ses ressources humaines est donc manifeste, et ce, plus particulièrement en ce qui a trait aux emplois supérieurs de son organisation.

Au cours des derniers mois, la Commission spéciale sur la fonction publique a étudié et discuté un certain nombre d'hypothèses de travail en vue d'apporter les changements jugés souhaitables en ce qui concerne les processus d'élaboration et d'approbation des plans d'organisation administrative des ministères et organismes gouvernementaux.

Les recommandations de la Commission spéciale, au chapitre des plans d'organisation, visent à déléguer aux sous-ministres et dirigeants d'organismes un certain nombre de responsabilités en cette matière, ce qui contribuerait concrètement à augmenter leur degré d'autonomie de gestion.

C'est dans cette perspective que la Commission recommande l'allocation au sous-ministre ou dirigeant d'organisme, sur une base annuelle, d'une enveloppe budgétaire globale (plutôt qu'un plan détaillé d'effectifs) qu'il gérerait selon ses besoins organisationnels. Le Conseil du trésor approuverait, bien sûr, une telle enveloppe.

Une telle hypothèse ne s'envisage, évidemment, que dans un régime de fonction publique déjà rompu au principe de l'imputabilité, comme nous le laissons voir ci-après aux chapitres de la gestion des effectifs et de la détermination du niveau des emplois.

La gestion des effectifs

La gestion des effectifs dans les ministères et organismes est largement conditionnée par la procédure d'approbation de leur plan d'organisation administrative. Les sous-ministres, les dirigeants d'organismes gouvernementaux et les gestionnaires en général possèdent, en cette matière, beaucoup moins de latitude qu'on serait appelé à le croire. En outre, en contexte de restriction budgétaire et de compression d'effectifs, cette activité de gestion du personnel prend une importance déterminante. Pareil contexte incite la Commission spéciale à recommander une réduction sensible du rythme d'accroissement de certains postes, plus particulièrement ceux de cadres et de professionnels.

Au niveau des cadres, la Commission recommande de revoir les modes de contrôle budgétaire de ces effectifs. Le sous-ministre ou dirigeant d'organisme devrait gérer ses effectifs selon ses besoins à partir de l'enveloppe préalablement autorisée.

Enfin, en ce qui a trait aux postes de sous-ministres et de sous-ministres adjoints la Commission spéciale recommande, d'une part, l'adoption de la formule contractuelle pour les sous-ministres et, d'autre part, le comblement des postes de sous-ministres adjoints par voie de concours.

Pour les postes discrétionnaires de sous-ministre ou de dirigeant d'organisme, la formule du contrat renouvelable se pratique déjà dans la fonction publique québécoise, mais elle ne s'applique présentement qu'à un nombre extrêmement restreint de sous-ministres. Des témoignages entendus au cours des dernières semaines portent à croire que l'expérience a donné des résultats intéressants. Aussi, la Commission spéciale recommande-t-elle l'application de cette formule du contrat temporaire et renouvelable à l'ensemble des postes discrétionnaires dans la fonction publique. Dans le cas de sous-ministres adjoints, la recommandation de la Commission offre un indéniable et indispensable élément de continuité dans la structure administrative, tout en permettant un élargissement de la carrière des cadres supérieurs.

Enfin, bien que la Commission spéciale ne croit pas qu'il y a lieu de remettre en question le statut de permanence d'emploi dans la fonction publique du personnel d'encadrement, elle est d'avis que toute nomination, affectation, mutation ou promotion du personnel d'encadrement (sous-ministre adjoint, cadres supérieurs et autres personnels de direction ou de maîtrise) devrait être temporaire mais renouvelable

et faite sous forme de mandat confié à chacun. Il n'y aurait donc plus de permanence à la fonction de cadre. Cependant, il faudrait envisager d'assurer à un cadre certains avantages rattachés à son statut après trois ou quatre mandats consécutifs d'une durée totale d'au moins douze ans. Ainsi, tout en conservant leur permanence d'emploi dans la fonction publique, les cadres supérieurs pourraient jouir de plus grandes possibilités de mobilité.

La classification des emplois

En vertu des dispositions de l'article 61 de la Loi sur la fonction publique, la classification des emplois relève du pouvoir de réglementation du ministre de la fonction publique. Dans la loi précédente, la classification figurait au nombre des compétences de la Commission de la fonction publique d'alors. Dans la réalité, la compétence du ministère de la Fonction publique en cette matière ne revêt toutefois pas le caractère d'exclusivité que pourrait le laisser croire l'article 61. En effet, le dédale des circuits administratifs qu'impose la loi en matière de réglementation fait en sorte que tout les organismes centraux sont impliqués, d'une façon ou d'une autre, dans le processus de classification des emplois.

Il existe encore dans la fonction publique des centaines de corps d'emplois régis par une multiplicité de règlements. Il s'agit en réalité d'une masse réglementaire héritée de la période d'avant 1978.

Ces emplois sont regroupés en sept catégories; cinq d'entre elles résultent du découpage des unités de négociation définies à l'article 110 de la Loi sur la fonction publique, à savoir: le personnel de bureau, techniciens et assimilés, les enseignants, les ouvriers, les professionnels et les agents de la paix. Les deux autres catégories regroupent les emplois de direction: les emplois supérieurs et les emplois de maîtrise. Cette dernière catégorie comprend: les agents de maîtrise du personnel de bureau, techniciens et assimilés, le personnel de direction des greffes, le personnel de direction des bureaux d'enregistrement, le personnel de direction des agents de la paix et le personnel de maîtrise des ouvriers.

Les emplois de chacune de ces catégories se distinguent d'abord par leur caractère plus ou moins spécifique ou polyvalent. Les emplois de professionnels constituent la seule catégorie d'emplois polyvalents dans le régime actuel de classification. Les emplois de cadres supérieurs, d'enseignants, d'ouvriers ainsi que ceux de direction immédiate et de maîtrise revêtent un caractère nettement plus spécifique. Ceux du personnel de bureau, des techniciens et assimilés et du personnel des agents de la paix sont régis par un régime d'emplois que l'on pourrait qualifier de mixte.

On sait par ailleurs que le choix d'un type (spécifique ou polyvalent) du régime d'emplois a des incidences déterminantes sur l'ensemble des activités de gestion du personnel, qu'il s'agisse du recrutement,

de la formation et du perfectionnement, ou de la mobilité.

En outre, en vertu des dispositions de l'article 116 de la loi, le champ de la classification des emplois dans la fonction publique québécoise constitue une matière non négociable. L'élaboration de la réglementation concernant la classification des emplois comporte toutefois des mécanismes formels de consultation des ministères et organismes ainsi que des représentants des employés.

La Commission spéciale sur la fonction publique estime qu'il y aurait lieu d'apporter des changements majeurs au chapitre de la classification des emplois. Elle recommande donc une révision en profondeur du système de classification tant au plan de la structure générale des emplois qu'à celui des conditions d'admission aux différentes classes d'emploi. La Commission insiste en outre pour que l'orientation générale de cette révision porte sur la recherche de solutions visant à favoriser, faciliter et accroître la mobilité des employés dans la double perspective d'une utilisation optimale des ressources humaines existantes et d'une planification accrue des carrières. En outre, cette révision devrait déboucher sur des conditions d'admission cohérentes avec le principe d'égalité en emploi.

Au chapitre de la classification des emplois, les principales recommandations de la Commission spéciale pourraient se résumer de la manière suivante:

1. une révision en profondeur du régime de classification des emplois par une réduction du nombre de corps d'emploi en vue d'accroître les possibilités de mobilité du personnel;
2. un réexamen complet du système de carrière des employés professionnels en mettant l'accent, par exemple, sur des formules tel le "poly-classement" permettant de favoriser la mobilité latérale et une remise en question du système d'avancement des employés concernés (v.g.: admissibilité accélérée et boni forfaitaire plutôt qu'avancement accéléré comme tel);
3. une révision majeure de la méthode d'évaluation des emplois supérieurs par l'établissement de critères précis et pondérés;
4. la possibilité de mettre en place un système intégré de classification pour l'ensemble des personnels de direction, ce qui favoriserait progressivement les programmes d'égalité en emploi;
5. la nécessité d'accorder, dans la détermination des conditions d'admission aux diverses classes d'emploi des personnels de direction, plus d'importance aux capacités

des candidats de gérer des ressources plutôt qu'à leurs connaissances et habiletés d'ordre technique;

6. l'abolition dans les plus brefs délais de ce qu'on est convenu d'appeler le "classement-moquette" pour les employés de secrétariat.

La détermination du niveau des emplois.

Les dispositions de la Loi sur la fonction publique ont eu pour effet de confier la responsabilité de l'évaluation des emplois au ministre de la Fonction publique qui, par délégation, l'octroya à certains ministères et organismes. En réalité, la plupart des ministères et organismes effectuent présentement eux-mêmes la détermination du niveau de leurs emplois. En cela, la Loi sur la fonction publique de 1978 a donc facilité la délégation de cette importante activité de gestion. Avant la loi de 1978, le domaine de la détermination du niveau des emplois relevait de la compétence de la Commission de la fonction publique d'alors.

Pour éviter la prolifération de quelques classes d'emplois souvent qualifiées de "classes fourre-tout", le ministère de la Fonction publique, comme l'avait fait auparavant l'ancienne Commission de la fonction publique, s'est réservé la détermination du niveau des emplois d' "attaché d'administration" et de certains emplois d' "agent de

recherche et de planification socio-économique". En outre, les dispositions de l'article 59 de la loi stipulent que la détermination du niveau des emplois supérieurs de la fonction publique relève de la compétence du Conseil du trésor. Les autorités et gestionnaires des ministères et organismes n'ont donc pas le pouvoir de décider du niveau de tous leurs emplois.

De plus, un sous-ministre qui désire réaménager ou réévaluer la structure des emplois de son ministère doit nécessairement s'exposer à un contrôle a priori de la part des organismes centraux responsables.

La Commission spéciale recommande que, suite à l'éventuelle révision de la classification, tout le champ de la détermination du niveau des emplois soit complètement décentralisé au niveau des sous-ministres et dirigeants d'organismes. Pareille hypothèse supposerait, bien sûr, que le gestionnaire puisse gérer ses effectifs et ses postes à partir d'une enveloppe budgétaire préalablement autorisée par l'autorité compétente, comme il en a déjà été fait mention dans le présent rapport.

Cette recommandation visant une décentralisation complète permettrait de faciliter la mise à jour de la structure des emplois d'un ministère ou organisme. En pareil contexte, il apparaîtrait souhaitable que la vérification de la gestion des actes délégués en matière de déter-

mination du niveau des emplois soit exercée a posteriori par les autorités responsables, pour des fins de cohérence et d'uniformité.

Cette recommandation, parmi d'autres, offre l'avantage de contribuer concrètement à la mise sur pied d'un véritable régime d'imputabilité dans la fonction publique.

La dotation des emplois

Une définition stricte du terme "dotation" renvoit à l'ensemble des règles et mécanismes utilisés pour le comblement des postes vacants dans la fonction publique, que ce soit par la voie du recrutement de nouvelles ressources humaines ou par celles des avancements et promotions en cours de carrière. Une définition plus large du terme pourrait également comprendre les règles et mécanismes relatifs à la mise en disponibilité ainsi que la mise à pied lorsqu'il y a excédent de personnel, à cause d'un manque de travail ou de l'abolition de certaines fonctions (1).

---

(1) Gérard Dion définit le terme dotation de la manière suivante; "processus regroupant l'ensemble des actes administratifs qui sont posés pour combler un poste vacant dans une unité administrative. La dotation en personnel recouvre certaines des activités relevant de la gestion du personnel, telles que la sélection, le placement, le perfectionnement et la mobilité des employés."; voir: DION, Gérard, Op.cit. p. 132.

Cet ensemble d'activités revêt donc un caractère éminemment déterminant dans la gestion des ressources humaines. Ces activités ont en effet des impacts considérables sur la productivité des unités administratives des ministères et organismes gouvernementaux, d'une part, et sur la qualité ainsi que l'efficacité des services offerts aux citoyens, d'autre part. Tout comme la classification des emplois, c'est donc à juste titre que le processus de dotation des emplois est généralement considéré comme une fonction clé en matière de gestion du personnel.

Le processus de dotation dans la fonction publique implique la presque totalité des intervenants en matière de gestion du personnel: les organismes centraux, les ministères et organismes gouvernementaux, les employés et leurs représentants sont tous susceptibles d'intervenir à certaines étapes de ce processus.

Aussi, à l'instar de toute grande organisation jouissant d'une importante structure d'effectifs exerçant une multiplicité de fonctions et répartis sur un immense territoire, le domaine de la dotation dans la fonction publique fait l'objet d'un encadrement réglementaire relativement complexe et rigoureux.

Les principaux problèmes rencontrés et les changements les plus significatifs apportés au cours des dernières années en matière de

dotation dans la fonction publique ont surtout porté sur:

1. l'introduction progressive de la règle du mérite dans la sélection des candidats;
2. la priorité accordée à la politique et aux programmes d'égalité en emploi;
3. la qualité et la fiabilité des mécanismes de sélection;
4. le choix des modes prioritaires de dotation des emplois;
5. les mécanismes d'appel et de recours;
6. l'autonomie des gestionnaires des ministères et organismes gouvernementaux en matière de dotation;
7. l'utilisation des effectifs mis en disponibilité;
8. l'engagement des employés occasionnels.

Dans le présent rapport, la Commission spéciale formule des recommandations précises sur chacun de ces sujets ainsi que sur un certain nombre de matières connexes ou complémentaires. Des travaux de recherche effectués à la demande de la Commission spéciale de même que de nombreux témoignages entendus en audiences privées et publiques incitent en effet la Commission à envisager des changements majeurs en matière de dotation des emplois dans la fonction publique.

La sélection au mérite

La nomination ou la promotion des candidats les plus méritants constitue un principe auquel on ne peut que souscrire. Comme elle l'a précédemment mentionné dans ce rapport, la Commission spéciale a toutefois constaté que l'application rigoureuse de la règle du mérite engendre des difficultés parfois importantes. Surtout lorsqu'il s'agit de concilier cette règle avec l'objectif d'efficacité administrative, la nécessité de planifier les carrières et la préparation de la relève aux emplois de niveau supérieur dans la fonction publique. La Commission spéciale estime en outre que, dans le contexte des années 1980, il n'apparaît ni acceptable, ni légitime, que la rigueur de la règle de la sélection au mérite puisse contrecarrer l'objectif visant à ce que la fonction publique soit davantage le reflet de la composition de la société québécoise. Il y a un immense rattrapage à effectuer au plan de la représentation de certains groupes de la société québécoise parmi les effectifs de la fonction publique.

Pour toutes ces raisons, la Commission spéciale estime opportun d'apporter certains changements, certains aménagements au niveau des modalités d'application de la règle de la sélection au mérite. Aussi la Commission recommande-t-elle le rangement des candidats par niveaux pour tous les concours de promotion et de recrutement dans la fonction publique. La technique des percentiles pourrait servir à la détermination des différents niveaux. Elle recommande également que le

gestionnaire puisse effectuer son choix parmi les candidats d'un même niveau, déclarés aptes, les niveaux devant être épuisés dans l'ordre.

Ainsi, par exemple, les candidats ayant obtenu un rang percentile supérieur à 90% (c'est-à-dire un résultat plus élevé qu'au moins 90% des candidats) feraient partie du premier niveau, ceux ayant obtenu un rang percentile se situant entre 80% et 90% constitueraient le second niveau, etc. Le gestionnaire pourrait faire son choix parmi la liste des candidats du premier niveau. Le premier niveau devrait être épuisé avant que ne puissent être choisis des candidats du second niveau.

Ces pratiques faciliteront l'application des politiques visant à améliorer la représentation de certains groupes au sein de la fonction publique, les gestionnaires étant incités par ces politiques à choisir dans la liste du niveau le plus élevé un candidat appartenant au groupe visé.

La Commission spéciale juge également qu'il y aurait lieu d'améliorer les mesures existantes en vue d'assurer le respect de la règle du mérite lors des concours. Le nombre d'appels logés auprès de la Commission de la fonction publique et l'invocation fréquente du motif de partialité des comités de sélection amènent la Commission spéciale

à envisager différentes alternatives afin d'améliorer la transparence et l'objectivité du processus de sélection.

Au niveau des comités de sélection, la Commission spéciale recommande la présence des membres permanents au sein de tels comités; ces membres permanents seraient spécialement formés à cette fin et choisis parmi les ressources humaines existantes dans la fonction publique. Quant à la présence du supérieur immédiat sur ces comités de sélection, la Commission spéciale croit qu'elle est acceptable et souhaitable, sauf dans les cas où un intérimaire est candidat, en supposant que l'intérim demeure possible. Amputer de façon générale les comités de sélection de la présence des supérieurs immédiats peut aller à l'encontre du régime d'imputabilité. On conçoit en effet difficilement que l'on puisse exiger d'un gestionnaire qu'il rende compte de sa gestion s'il ne participe d'aucune manière au choix de ses collaborateurs. De toute façon, il apparaît que le gestionnaire aurait lui-même dû se désister de ces comités dans le passé lorsqu'une des candidatures pouvait susciter des doutes sur son objectivité (ne serait-ce que pour la crédibilité des concours).

La Commission spéciale croit que le processus de sélection devrait mettre l'accent sur la recherche de polyvalence tout en valorisant, pour les emplois de direction, l'importance accordée à la capacité de gérer des ressources. La Commission estime en outre que le processus de sélection par concours devrait être étendue au niveau de sous-ministre adjoint.

La sélection lors des concours constitue une activité extrêmement importante puisque la qualité des services rendus par l'Administration dépend en bonne partie de l'attention portée au choix des fonctionnaires chargés de les fournir. Les moyens de sélection devraient permettre de vérifier l'aptitude des candidats à bien servir les citoyens, de mesurer leur polyvalence ou encore de valoriser la mobilité. On sait que les moyens usuels de sélection dans la fonction publique - lex examens oraux et écrits - ont la réputation de posséder un taux de fiabilité relativement bas. La Commission spéciale juge souhaitable de diversifier et multiplier les tests et épreuves de sélection dans la fonction publique, et d'utiliser le plus possible les épreuves anonymes. La Commission spéciale ne croit pas opportun de rendre plus spécifiques les conditions d'admission aux concours, comme le permettent les amendements récents apportés à la Loi sur la fonction publique (Loi 12). Cette orientation ne semble en effet pas favoriser la sélection de candidats plus polyvalents, mais paraît plutôt axée sur des besoins à court terme.

En ce qui a trait à la vérification des antécédents, la Commission spéciale croit qu'elle devrait être effectuée exclusivement lorsqu'elle s'avère indispensable en raison de la nature des fonctions. Dans ces cas, la vérification des antécédents pourrait être faite par l'organisme responsable du concours et elle constituerait une condition à la nomination. L'avis de concours comporterait alors les informations appropriées.

La Commission spéciale recommande en outre de valoriser davantage l'expérience pertinente non rémunérée lors de la sélection et de la détermination du classement. Enfin, la Commission recommande que l'avis transmis aux candidats pour leur communiquer les résultats d'un concours fasse état de la façon d'accéder aux détails de l'appréciation faite de leur candidature. Elle considère aussi que chaque candidat devrait connaître le niveau dans lequel il a été rangé et avoir accès aux informations relatives au niveau attribué aux candidats nommés ou promus suite au concours, ainsi qu'à l'identification de ces candidats.

Les modes de dotation

L'affectation, la mutation, la promotion et le recrutement constituent les modes de dotation qui, présentement, sont les plus fréquemment utilisés dans la fonction publique québécoise. La Commission spéciale examine, dans les pages qui suivent, d'autres modes de dotation dont on aurait grand avantage à faire une plus large utilisation au cours des prochaines années, tels le recours à du personnel mis en disponibilité et à une formule d'examens périodiques de qualification pour les fonctionnaires ayant suivi avec succès des études de perfectionnement.

Dans la perspective d'une utilisation optimale des ressources humaines existantes et dans le but de favoriser et d'accroître leur mobilité, la Commission spéciale recommande que le comblement des postes vacants dans la fonction publique s'effectue prioritairement par des modes de dotation faisant appel aux bassins internes de candidatures. On sait que la réglementation existante en matière de dotation privilégie déjà cette approche. La Commission spéciale, à l'instar de bon nombre d'intervenants entendus lors des récentes consultations, a toutefois noté la pauvreté des moyens de mise en oeuvre de cette politique de dotation et le manque de coercition du processus prévu.

C'est précisément dans cette optique que la Commission spéciale recommande avec insistance la création de diverses banques de personnel, dont celle des employés mis en disponibilité et celle des employés ayant signifié leur intention d'être mutés. Il est urgent que le secteur public se dote de telles banques. En outre, la Commission spéciale souhaite ardemment que des mesures soient prises - spécialement par la voie de la négociation - en vue d'harmoniser davantage les dispositions des conventions collectives de manière à rendre possible la création de banques intersectorielles de personnel, puisqu'en bout de ligne, c'est le payeur de taxes qui fait les frais pour l'ensemble des employés de l'Etat, que ceux-ci exercent leur emploi dans les secteurs public, parapublic ou péripublic.

L'approche de la Commission spéciale en matière de dotation des emplois s'inscrit donc dans la poursuite de l'objectif visant une utilisation optimale des ressources humaines existantes en valorisant la polyvalence et la mobilité du personnel de la fonction publique et en offrant de réelles perspectives de carrière.

La mise en disponibilité

La mise en disponibilité des fonctionnaires dont les services ne sont plus requis doit être considérée comme une alternative à la mise à pied pure et simple. Elle constitue un phénomène important

en contexte de sécurité d'emploi et de diminution des effectifs de la fonction publique et vise une utilisation optimale des compétences en place.

La Commission spéciale est d'avis qu'avant de recourir à la mise en disponibilité de fonctionnaires, il faut avoir recours à la mise à pied des employés de la même classe d'emploi dont la période d'emploi à titre temporaire (1) n'a pas encore pris fin. Si des fonctionnaires doivent par la suite être mis en disponibilité, leur placement devient alors prioritaire.

On sait que l'actuelle Loi sur la fonction publique confie au ministre de la fonction publique la responsabilité de l'élaboration de la réglementation en matière de mise en disponibilité et de placement. La Commission spéciale déplore vivement le fait que les dispositions pertinentes de la loi n'aient pas encore été appliquées et que les moyens nécessaires ne soient pas encore sur pied. C'est pourquoi elle recommande l'établissement rapide d'une banque de fonctionnaires en disponibilité et de mécanismes simples pour faciliter la mutation à cette banque des fonctionnaires concernés, de même que leur placement. Ces mêmes mécanismes pourraient être utilisés pour la mise en disponibilité et le placement de ressources temporairement non requises.

---

(1) La période d'emploi à titre temporaire est la période où le fonctionnaire est en probation avant l'obtention du statut d'employé permanent. Sa durée varie actuellement de 6 mois à 24 mois, selon le corps d'emploi.

Le fonctionnement efficace d'une telle banque d'employés mis en disponibilité renvoie à l'ensemble du système de valeurs d'une grande organisation ou d'un milieu de travail donné. Aussi, doit-on reconnaître qu'à la suite de certaines expériences en cette matière, le mécanisme de la mise en disponibilité mérite, dans le contexte actuel, d'être foncièrement revalorisé.

En effet, la mise en disponibilité est généralement perçue de façon péjorative, tant par les gestionnaires que par les employés.

A la lumière de l'expérience fédérale à ce sujet, la Commission D'Avignon précisait dans son rapport:

> "Le principe de l'ordre inverse de mérite pour sélectionner les employés mis en disponibilité et la tendance de certains gestionnaires à profiter d'une mise en disponibilité pour congédier les employés dont le rendement n'était pas satisfaisant ont fini par donner mauvaise presse aux personnes dont les noms figurent sur les listes de mise en disponibilité et par susciter chez les gestionnaires qui ont des postes à combler une certaine réticence à accepter des employés mis en disponibilité.
>
> Nous sommes d'avis que le statut de mise en disponibilité ne devrait être donné qu'aux fonctionnaires qui sont, à tous égards, compétents et désireux et capables d'assumer des tâches correspondant à leur groupe et niveau lors de leur mise en disponibilité. Nos recommandations supposent que seules ces personnes auront le statut d'employés mis en disponibilité." (1)

---

(1) Rapport du comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite.
Le comité spécial sur l'examen de la gestion du personnel et le principe du mérite dans la fonction publique.
Le 30 septembre 1979.

La Commission recommande donc que le critère de l'ancienneté soit appliqué pour identifier dans chaque classe d'emploi les fonctionnaires qui seront mis en disponibilité. Ainsi, s'il s'avère nécessaire qu'un ministère ou organisme réduise le nombre de ses employés d'une classe donnée, seront mis en disponibilité par ce ministère ou organisme les employés de cette classe qui auront accumulé le moins d'ancienneté dans cette classe.

La Commission précise, plus loin dans ce rapport, certaines des modalités du processus de placement de ces employés. Elle désire cependant souligner ici que des modifications du classement de certains employés mis en disponibilité devront être faits pour rendre possible ou accélérer leur placement. La Commission recommande que les recyclages nécessaires précèdent ces modifications.

Enfin, la Commission recommande que la mise en disponibilité soit prévue dans la nouvelle loi et qu'y soit prévue également la position prioritaire qu'accordera cette loi au placement des fonctionnaires en disponibilité dans le processus de dotation.

La promotion

La promotion constitue un mode de dotation des emplois à favoriser davantage dans l'avenir. Son utilisation devrait précéder celle

des concours de recrutement. En plus de comporter des bassins généralement suffisants de candidatures, elle s'avère un puissant élément de motivation pour les fonctionnaires.

La Commission considère que les avancements de classe prévus à certains règlements de classification sont en fait des promotions, mais leur priorité sur les autres formes de promotion doit être maintenue.

Par ailleurs, la Commission a pu constater qu'une forte proportion des concours de promotion ouverts sont la conséquence d'évaluation à la hausse d'emplois occupés. La Commission est consciente de ce phénomène qu'elle considère symptomatique. Il apparaît que ces réévaluations d'emplois répondent, pour une bonne part, aux besoins de l'organisation. Cependant, un certain pourcentage de ces révisions semble d'abord résulter du désir de rétention d'un fonctionnaire à son emploi ou encore de manoeuvres visant un changement de titulaire.

Quoi qu'il en soit, le phénomène apparaît coûteux et nuisible à la crédibilité du processus de sélection. Aussi, la Commission spéciale recommande-t-elle d'apporter des modifications sensibles au cadre législatif et réglementaire en cette matière. Ainsi, par exemple, la recommandation déjà formulée dans ce rapport et qui vise à doter les comités de sélection de membres permanents paraît de nature à assurer plus de transparence et d'équité dans la sélection.

La Commission spéciale estime, en outre, que les actuels concours de promotion résultant d'une évaluation à la hausse d'un emploi, ne constituent pas à proprement parler un mode de dotation d'un emploi vacant. Aussi, pour cette raison, la Commission recommande le retour à la pratique de l'examen "ad hoc" pour vérifier la compétence du titulaire de l'emploi évalué à la hausse. Les comités constitués pour ces examens "ad hoc" devraient être formés de membres permanents et d'un membre possédant une bonne connaissance de l'emploi. Les supérieurs de l'employé devraient en être exclus. Dans le cas où pareil examen pourrait donner des résultats négatifs, le processus normal de dotation décrit dans les pages qui suivent devra s'appliquer, après affectation prioritaire du titulaire dans un emploi de son niveau.

D'autre part, la désignation à titre provisoire d'un titulaire à l'emploi vacant semble contredire le désir d'accorder à tous les candidats admissibles d'égales chances d'accéder aux emplois offerts. A ce sujet, la Commission spéciale recommande l'abolition pure et simple du mécanisme de la désignation à titre provisoire. Si, pendant la vacance du poste, il devait y avoir cumul d'emplois par le supérieur immédiat, la Commission n'est pas favorable à l'octroi d'une rémunération additionnelle en pareil cas. La Commission retient aussi l'hypothèse de la désignation à titre provisoire d'un fonctionnaire renonçant officiellement à postuler l'emploi. La

Commission recommande également le gel du poste laissé vacant par un candidat promu pendant la période statutaire prévue pour les appels et recours en matière de concours de promotion, de sorte que s'il y a une situation ou une anomalie à corriger, les autorités compétentes puissent y remédier. Par exemple, si le directeur d'une unité administrative d'un ministère donné obtient, suite à un concours de promotion, un emploi de directeur général, il pourra débuter dans ses nouvelles fonctions. Cependant, l'emploi laissé alors vacant par l'employé promu ne pourra être comblé avant l'expiration des délais d'appel, ou, en cas d'appel, avant la décision de l'autorité compétente. Ainsi, si la décision rendue modifie les résultats du concours et que l'employé promu ne peut conserver l'emploi visé, l'employé pourra reprendre son emploi antérieur.

Quant à l'article 78 de la Loi sur la fonction publique, la Commission spéciale croit que son application constitue une grave entrave à la règle du mérite; aussi, recommande-t-elle son abrogation.

Dans un autre ordre d'idée, la Commission estime qu'il serait approprié de prévoir des examens périodiques d'accès aux classes d'entrée des emplois supérieurs. La notion de "grade" se prêterait bien à une telle mesure.

La qualification à un grade par voie d'examen précéderait la

"sélection au mérite" à un emploi supérieur par voie de concours. L'examen de qualification au grade devrait être alors centré principalement sur les aptitudes à la gestion.

Finalement, la Commission considère que le processus d'évaluation du rendement des employés devrait être davantage utilisé comme moyen de sélection lors des concours de promotion.

Le recrutement

Le concours public de recrutement constitue une voie de sélection par excellence pour effectuer un choix parmi les candidats sur la base de leur compétence relative démontrée. Pour que le choix des candidats soit satisfaisant au plan démocratique et qu'il assure que leur compétence produira un service de qualité pour les citoyens, le concours public doit comporter, de l'avis de la Commission, les éléments suivants:

- une publicité adéquate sur les postes vacants et les exigences requises pour y postuler;
- la possibilité de postuler et d'être considéré;
- des normes réalistes de qualités requises, raisonnablement reliées aux emplois et appliquées impartialement;
- le rangement des candidats sur la base des capacités démontrées;

- la connaissance des résultats et la possibilité d'une révision.

Le recrutement permet l'injection de sang neuf dans une grande organisation comme celle de la fonction publique. Il est donc d'une importance vitale au plan du "ressourcement" professionnel et technique dans les grandes organisations. Aussi la Commission spéciale juge-t-elle urgent que l'utilisation du recrutement soit planifiée dans le cadre d'une véritable politique de dotation. Il apparaît souhaitable qu'une telle politique prévoit des opérations annuelles de recrutement des finissants des universités et des collèges pour combler un pourcentage déterminé d'emplois dans l'année, selon les besoins.

Dans la perspective d'une utilisation prioritaire des ressources internes et du recours obligatoire et préalable à la promotion avant la publication de concours de recrutement, la Commission spéciale recommande que les concours publics de recrutement ne soient pas accessibles aux employés appartenant déjà à la fonction publique lorsque les emplois offerts dans le cadre du concours de recrutement ont déjà fait l'objet d'un concours de promotion. La Commission est consciente qu'une telle mesure devrait s'accompagner d'un assouplissement des règles de reclassement et de l'établissement d'une procédure simple à cet effet.

Par ailleurs, la Commission spéciale déplore l'absence de recours pour le citoyen candidat à un concours de recrutement. La Commission estime qu'il y aurait lieu de corriger cette lacune. C'est dans cette perspective qu'elle recommande que les candidats aux concours de recrutement puissent loger des appels qui feraient d'abord l'objet d'un examen prima facie de recevabilité par la Commission de la fonction publique. Celle-ci déciderait d'entendre ou non l'appel.

Le recrutement pour le comblement des postes dans la fonction publique québécoise a constitué un phénomène d'envergure au cours des deux dernières décennies. C'est d'ailleurs ce phénomène qui explique en partie l'actuel degré de compétence que l'on constate généralement dans la fonction publique. La Commission spéciale demeure néanmoins consciente que, dans la perspective des années qui viennent, on aura vraisemblablement de moins en moins recours au recrutement comme mode de dotation des emplois vacants dans la fonction publique. La Commission insiste néanmoins pour rappeler l'importance d'un recrutement minimal dans les grandes organisations.

Si le recours au recrutement devait chuter au point de ne pas permettre l'injection de sang neuf et l'introduction de nouvelles idées dans l'organisation et l'exécution du travail, il faudra alors songer à la mise sur pied de nouveaux mécanismes permettant d'atteindre de tels objectifs. En cette matière, pourquoi ne pas songer par exemple à la mise en place d'un mécanisme d'échanges d'effectifs sur un plan

intersectoriel, entre les secteurs public, parapublic et péripublic, ou même avec le secteur privé?

L'engagement des employés occasionnels

Dans son Document de consultation paru en mars dernier, la Commission spéciale a déjà souligné son étonnement vis-à-vis les dimensions du phénomène de l'engagement d'employés occasionnels dans la fonction publique québécoise. De nombreux témoignages entendus au cours des dernières semaines sont venus confirmer les appréhensions et orientations de la Commission en cette matière. Aussi, la Commission réaffirme-t-elle que les ministères et organismes gouvernementaux devraient d'abord recourir à leurs ressources internes. Dans un deuxième temps, c'est à la banque du personnel constituée aux fins de mise en disponibilité qu'il faudra référer afin d'assurer une utilisation optimale des ressources en place.

Dans cette optique la Commission spéciale recommande la mise en place de mécanismes permettant que les ministères et organismes rendent disponibles pour quelque temps dans l'année, leurs effectifs non utilisés pendant certaines périodes. Les fonctionnaires ainsi libérés seraient temporairement prêtés à un autre service, ministère ou organisme et pourraient revenir à leur service ou ministère d'origine par la suite, ce qui pourrait contribuer à diminuer le nombre d'engagement d'employés occasionnels. Cela nécessitera, bien sûr, une

planification accrue des besoins en personnel.

S'il s'avérait impossible de combler par les ressources internes les emplois à durée limitée, la Commission spéciale suggère d'utiliser les mécanismes déjà prévus pour le choix des occasionnels. Les centres de main-d'oeuvre devront alors être dotés de meilleurs instruments d'évaluation des candidats afin d'accélérer et d'améliorer le processus de recrutement des occasionnels.

Quant à la durée de l'engagement des employés occasionnels, la Commission estime qu'elle doit d'abord être fonction des besoins de l'organisation. Ainsi, dans les cas de remplacement, la durée de l'engagement devrait correspondre à la durée de l'absence du fonctionnaire en congé.

Dans les cas de surcroît temporaire de travail, la durée de l'engagement devrait correspondre à la durée du surcroît. Il apparaît en effet inutilement coûteux de mettre fin après six mois à l'engagement d'un employé occasionnel déjà formé aux fonctions à exercer et en mesure d'assurer une production immédiate, pour le remplacer par un nouvel employé occasionnel qui devra être initié aux tâches avant de fournir le rendement attendu.

Derrière le problème des surcroîts temporaires de travail qui se

prolongent, la Commission décèle cependant des carences dans le processus d'allocation des ressources humaines et la détermination des priorités de l'organisation.

La Commission suggère aussi que soit examinée la possibilité que les employés ayant exercé des fonctions à titre d'employé occasionnel puissent être rappelés lorsque des fonctions similaires doivent à nouveau être accomplies et que leur expérience peut éviter un investissement dans une formation onéreuse pour des emplois dont la durée est relativement courte. On pourrait s'inspirer des mécanismes prévus pour le rappel des employés dits "saisonniers".

En somme, la Commission recommande une réduction progressive mais sensible de l'embauche d'employés occasionnels. Elle regrette et déplore en outre la situation de certains employés occasionnels dont les contrats ont été renouvelés sur des périodes de cinq, dix ou même quinze ans et elle déplore qu'on n'ait pas donné suite aux recommandations du comité conjoint chargé d'examiner ce problème après la signature de la dernière convention collective intervenue entre le gouvernement et le Syndicat de professionnels du gouvernement du Québec (1). Comme ces recommandations n'ont pas été suivies et afin de rétablir cette situation et de ne pas pénaliser les employés victimes de cette dérogation aux règles acceptables en matière de

---

(1) Rapport du comité conjoint concernant les employés(es) occasionnels(les) sur projets spécifiques d'une durée minimale d'un an. Décembre 1981.

gestion des effectifs de la fonction publique, la Commission spéciale recommande:

1. l'intégration pure et simple des employés occasionnels dont les contrats ont été renouvelés sur une période de plus de cinq ans;
2. l'ouverture de concours réservés pour les employés occasionnels dont les contrats ont été renouvelés sur une période de plus de trois ans, cette opération ne devant servir qu'à régler les cas problématiques actuels.

Comme on le constate, les recommandations de la Commission spéciale en ce qui a trait à l'engagement d'employés occasionnels visent, d'une part, à rétablir la situation d'employés lésés par une pratique abusive qu'elle ne peut que dénoncer et, d'autre part, à empêcher que de telles pratiques se perpétuent dans l'avenir.

Les solutions qu'elle préconise ne visent qu'à régler la situation actuelle. Une répétition des mêmes abus devrait entraîner des sanctions pour ceux qui en seraient responsables.

Certains éléments d'une politique de dotation des emplois

Après avoir examiné les modes de dotation usuels dans la fonction

publique ainsi que les nouveaux mécanismes de dotation qu'elle juge utiles et souhaitables, la Commission spéciale tient à résumer ici l'essentiel de ses orientations en ce qui a trait à cette importante activité de gestion du personnel. Convaincue qu'elle est du bien-fondé des objectifs visant, d'une part, une utilisation optimale des ressources humaines existantes et, d'autre part, une mobilité accrue des employés de l'Etat, la Commission spéciale recommande l'adoption et la mise en vigueur d'une véritable politique de dotation des emplois dans la fonction publique, laquelle politique devrait faire état de la séquence privilégiée des mécanismes de dotation. La Commission recommande que la séquence décrite ci-après soit inscrite explicitement dans la Loi sur la fonction publique [1].

Première étape: le recours à l'affectation

Il s'agit là de l'étape initiale la plus normale au plan d'une saine gestion des effectifs d'un ministère ou organisme gouvernemental; relevant de la compétence du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme, l'affectation constitue un mode de dotation à la fois simple, efficace et rapide puisqu'il ne nécessite pas la tenue d'un concours, ni aucune intervention externe au ministère ou organisme. En outre,

---

(1) Le Schéma no 1, présenté à la fin du présent chapitre illustre l'ordre prioritaire d'utilisation des modes de dotation recommandés par la Commission.

l'autorité compétente du ministère ou de l'organisme concerné connaissant bien ses propres ressources humaines, il y a tout lieu de croire que l'employé affecté puisse davantage correspondre aux profil et exigences de l'emploi à combler.

Deuxième étape: le recours aux listes de personnel mis en disponibilité

Si l'emploi n'a pu être comblé par affectation, le recours à la banque interministérielle du personnel mis en disponibilité constituerait la première étape obligatoire du processus de dotation.

Dans ce cas, le gestionnaire serait contraint de vérifier les possibilités que lui offre la liste du personnel disponible pour la classe d'emploi concernée et d'y choisir un candidat si un ou des fonctionnaires de la classe concernée y sont inscrits.

Par ailleurs, l'employé visé serait placé dans l'obligation d'accepter le nouvel emploi qu'on lui offre, dans le respect des conventions collectives. La Commission spéciale estime en outre qu'il y aurait vraisemblablement lieu d'apporter aux diverses conventions collectives des adaptations visant à faciliter le placement.

Troisième étape: la mutation

Si le recours à la banque des employés mis en disponibilité n'a pas

donné les résultats anticipés, le gestionnaire pourra alors faire appel à la banque des employés ayant signifié leur intention d'être mutés.

Il s'agit là d'une étape à considérer dans le processus normal de dotation et qui s'effectuerait, soit par le recours à la banque de personnel constituée à cette fin, soit par la publication d'une offre spécifique de mutation, comme cela se pratique déjà dans la fonction publique.

Il est à noter que les employés déclarés aptes, à la suite d'examens périodiques de qualification, pourraient postuler à l'étape "mutation" les emplois qui les intéressent et pour lesquels ils possèdent déjà un certificat de qualification.

Contrairement à la seconde étape du processus (la mise en disponibilité), il n'y aurait pas obligation de combler l'emploi vacant par voie de mutation. Ainsi, dans un véritable régime d'imputabilité, les étapes relatives à l'affectation et à la mutation feraient l'objet d'une application plus souple de la règle de la sélection au mérite, puisque le gestionnaire aurait tout le loisir d'effectuer ses choix parmi l'ensemble des bassins de candidatures en question.

Quatrième étape: la promotion

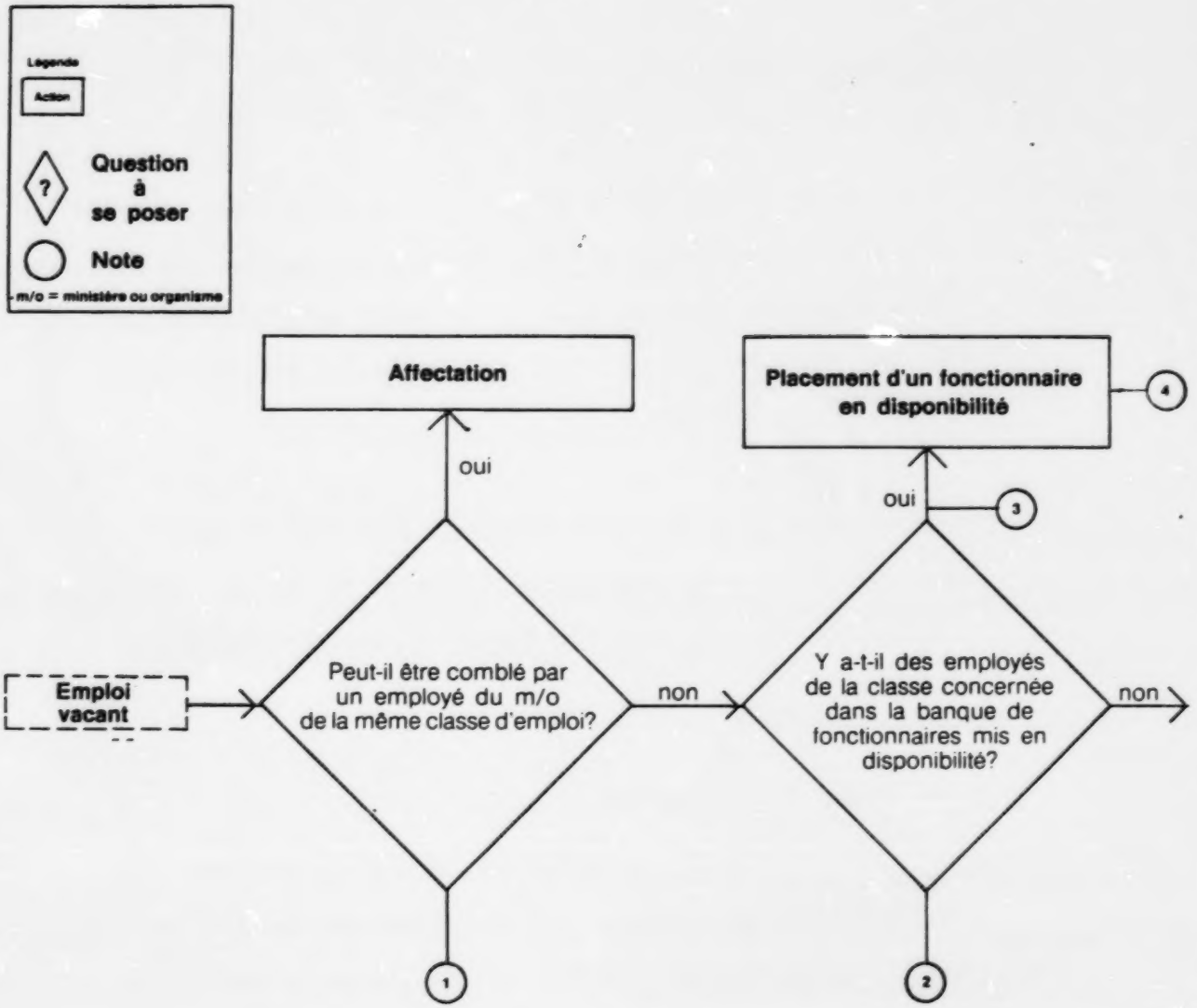
Si les étapes précédentes du processus de dotation n'ont pas donné les résultats recherchés, le gestionnaire devra se prévaloir des mécanismes de la promotion, sauf s'il s'agit d'un emploi spécialisé nécessitant des qualifications que n'offrent pas les bassins des candidatures potentielles à l'interne.

L'utilisation de la promotion comme mode de dotation s'effectuera d'abord par le recours aux listes existantes de candidats déclarés aptes par voie de concours, puis, si nécessaire, par l'ouverture d'un concours.

Cinquième étape: le recrutement

Si les étapes précédentes du processus n'ont pas donné de résultats satisfaisants, les gestionnaires seront autorisés à procéder au comblement du poste vacant par la voie du recrutement.

Les listes de candidats déclarés aptes à la classe visée devront être épuisées préalablement à la publication de nouveaux concours.

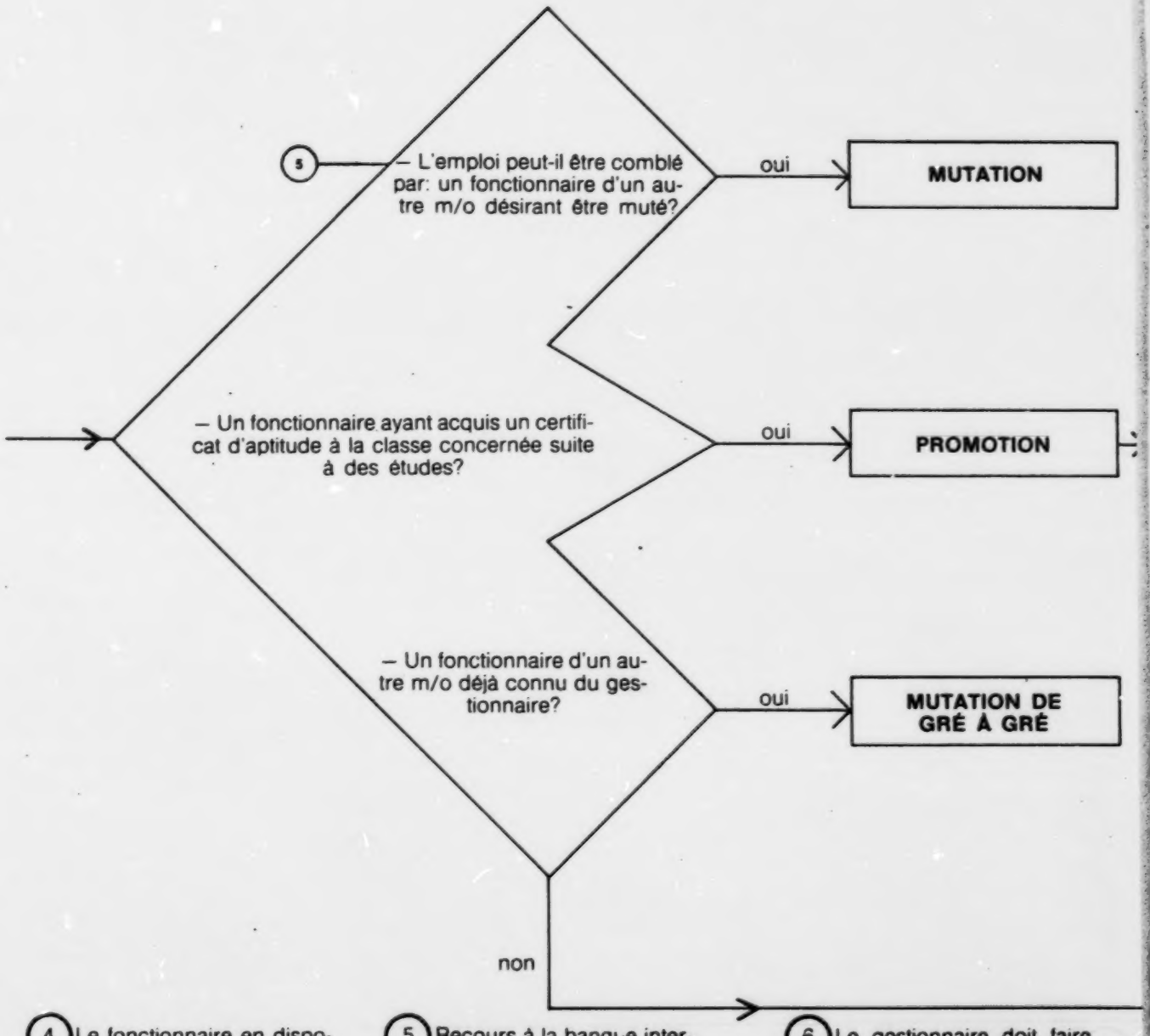


(1) Des modifications volontaires de classement sur le plan latéral (reclassement) ou à la baisse (rétrogradation volontaire) peuvent être faites pour permettre à un employé d'appartenir à la classe d'emploi concernée.

(2) Des modifications du classement de certains fonctionnaires mis en disponibilité peuvent s'avérer nécessaires pour rendre possible ou accélérer leur placement.

(3) Le gestionnaire doit obligatoirement choisir parmi les fonctionnaires sur liste.

ORDRE PRIORITAIRE D'UTILISATION DES MODES DE DOTATION

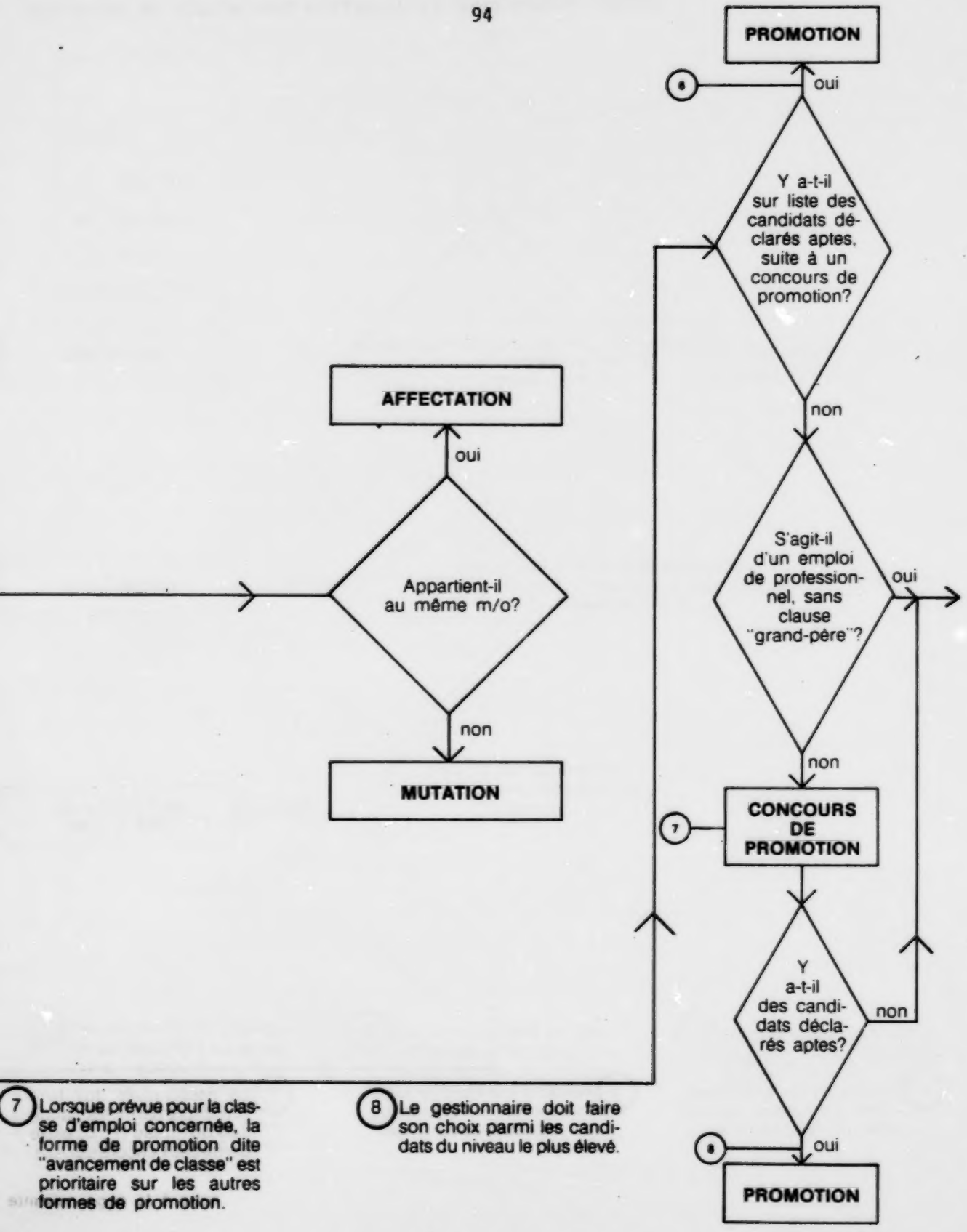


(4) Le fonctionnaire en disponibilité doit accepter l'emploi offert ou démissionner.

(5) Recours à la banque interministérielle de demandes de mutation et/ou à l'affichage.

(6) Le gestionnaire doit faire son choix parmi les candidats du niveau le plus élevé parmi ceux encore sur liste.

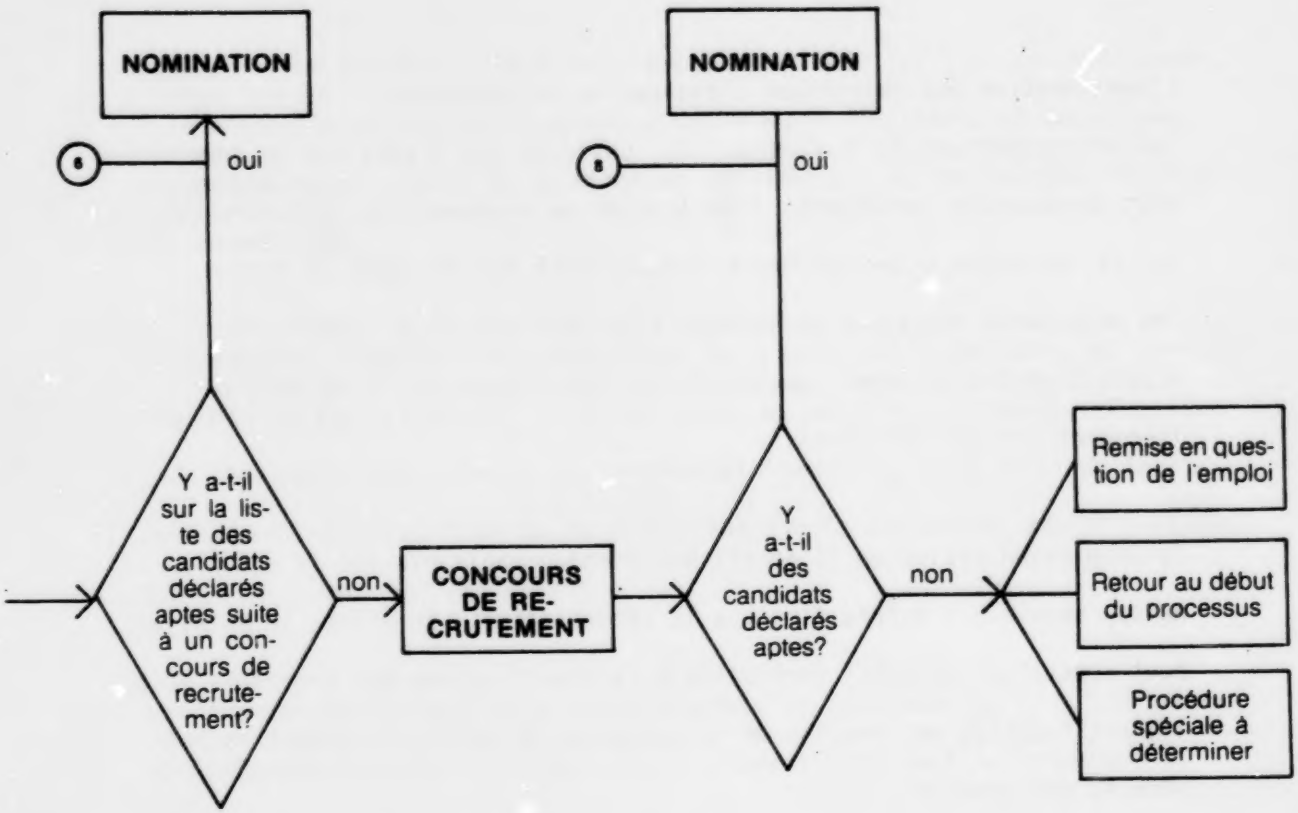
suite à la page suivante



(7) Lorsque prévue pour la classe d'emploi concernée, la forme de promotion dite "avancement de classe" est prioritaire sur les autres formes de promotion.

(8) Le gestionnaire doit faire son choix parmi les candidats du niveau le plus élevé.

ORDRE PRIORITAIRE D'UTILISATION DES MODES DE DOTATION (suite)



L'évaluation du rendement

L'amélioration des mécanismes d'évaluation du rendement s'inscrit dans les préoccupations de la Commission. Celle-ci est d'avis que le développement de nouveaux instruments d'évaluation du rendement devrait être axé sur la recherche d'une meilleure productivité des employés de l'Etat. Ces mécanismes devraient contribuer à la réalisation de l'objectif visant à rendre vraiment imputables les fonctionnaires, plus particulièrement les gestionnaires.

La Commission estime qu'il serait hautement souhaitable que la notation puisse servir à d'autres fins que la rémunération. En effet, la notation peut constituer un outil fort utile à la planification des carrières et à l'identification des besoins de formation et de perfectionnement du personnel, par exemple.

La Commission spéciale considère que les instruments d'évaluation des fonctionnaires en probation devraient être enrichis. Des critères pertinents et adaptés à cette étape particulière de la carrière devraient être identifiés.

En ce qui a trait au système d'évaluation du rendement des cadres, la Commission recommande une pondération des attentes signifiées en fonction de leur degré de difficulté. En outre, ce système d'évaluation du rendement comportant des attentes signifiées devrait être étendu à d'autres catégories de personnel.

La productivité

La Commission spéciale a déjà souligné l'importance que l'on devra accorder à la productivité des unités administratives des ministères et organismes gouvernementaux: voilà un enjeu et un défi majeurs de la fonction publique des années 1980.

La productivité se définit comme étant le rapport entre les biens ou services produits et les ressources utilisées pour les obtenir. Sa mesure nécessite donc une bonne connaissance des ressources investies, mais aussi de la quantité et de la qualité de la production finale des unités administratives, et non seulement des activités.

Les travaux de la Commission lui ont permis de constater qu'il est possible et nettement souhaitable de mesurer la productivité dans la fonction publique.

Certains ministères et organismes ont porté à sa connaissance les moyens par lesquels ils y sont parvenus ou comptent y parvenir.

Leur démarche générale en ce domaine est essentiellement fondée sur:

- l'identification des biens ou services que doit produire l'unité administrative;
- le développement d'indicateurs de productivité mettant en rapport la production et les ressources utilisées;

- une approche participative impliquant activement les gestionnaires et employés concernés.

Elle nécessite l'attribution du rôle d'évaluation et de vérification interne à une unité indépendante de la ligne hiérarchique et un raffinement de l'information de gestion disponible. Telle démarche contribue à la détermination d'objectifs à atteindre et à l'amélioration des processus d'allocation des ressources.

La Régie de l'assurance-maladie a réussi, depuis plusieurs années, à intégrer la préoccupation de gérer la productivité à tous les niveaux de son organisation. Les ministères de la Justice et des Travaux publics et de l'Approvisionnement, entre autres, ont réalisé des pas importants en ce domaine et présentent des démarches adaptées aux particularités de leurs champs d'activités respectifs.

La Commission spéciale a cependant pu constater qu'en certains endroits, la gestion de la productivité ne constitue pas une préoccupation prioritaire. A ce jour, les efforts déployés dans ce domaine ont surtout résulté de l'effet catalytique des réductions d'effectifs imposées.

Elle a aussi remarqué que l'insuffisance de mesure de la productivité dans la fonction publique a privé le citoyen d'un éclairage important sur le fonctionnement de l'administration.

La Commission considère important de développer et d'implanter les moyens nécessaires pour connaître, améliorer, puis faire connaître la productivité des agents de l'Etat.

La Commission estime donc nécessaire qu'une politique relative à la productivité dans la fonction publique vienne traduire une volonté claire en ce domaine.

Telle politique pourrait, par exemple, encadrer le développement de programmes ministériels visant l'identification d'indicateurs de mesure de la productivité rendant possibles une évaluation comparative et l'établissement de standards à atteindre. Les programmes ministériels émanant d'une telle politique devraient comprendre, entre autres, les éléments suivants:

- l'étude des besoins de la population et de la pertinence des services offerts;
- l'approche comparative avec d'autres organismes ou unités administratives offrant le même type de services;
- la sélection de méthodes d'amélioration de la productivité;
- la mise en place de mécanismes de sensibilisation et de formation des gestionnaires;
- le développement de systèmes d'information adaptés à la gestion de la productivité;
- des mesures d'encouragement à la productivité;
- des mesures propres à développer chez les fonctionnaires le sentiment d'appartenance à leur unité administrative.

La Commission a déjà recommandé dans le présent rapport que le mandat du Vérificateur général soit élargi de façon à comprendre la vérification de l'efficience et de l'efficacité de l'Administration.

La priorité accordée à la connaissance et surtout à l'amélioration de la productivité devra refléter le souci de la fonction publique de fournir au moindre coût le plus possible de services utiles et de qualité. Somme toute, elle traduira la volonté d'en donner au citoyen pour son argent.

Qu'il suffise de souligner ici les liens étroits de complémentarité entre l'importance de connaître et améliorer la productivité et les recommandations déjà formulées par la Commission en regard de l'accessibilité et de la qualité des services offerts aux citoyens.

Les relations de travail

L'expression "relations de travail" désigne l'ensemble des structures et des activités par lesquelles un employeur et ses employés entretiennent des rapports relativement à la détermination des conditions de service et de travail des employés, ainsi qu'à l'interprétation et au respect de ces conditions.

Cependant, la Commission ne traite ici que des aspects structurels des

relations de travail, laissant aux acteurs concernés le soin d'en assumer les aspects conjoncturels. Il n'entre en effet pas dans le mandat de la Commission de s'impliquer dans les activités mêmes de relations de travail ni, par extension, dans les débats actuellement en cours sur la place publique entre le gouvernement et les syndicats.

Sa contribution doit plutôt être orientée vers la recherche d'un meilleur cadre d'opération qui créera le contexte le plus favorable possible pour maximiser la qualité des services aux citoyens tout en minimisant les coûts. La Commission doit aussi revoir le cadre des relations de travail dans la fonction publique sous le nouvel éclairage qu'apportera l'introduction d'un nouveau mode de gestion basé sur l'imputabilité des gestionnaires.

Dans cette perspective, la Commission a convenu d'aborder le sujet des relations de travail à partir des quatre éléments structurels suivants: le régime syndical, la négociation, les conventions collectives et la responsabilité des gestionnaires.

Le régime syndical

La Commission est d'avis que certaines des restrictions qui ont entouré l'introduction du syndicalisme dans la fonction publique en 1965 n'ont plus leur raison d'être et devraient être abandonnées.

La Commission croit que cette étape est maintenant franchie. En conséquence, les limites spécifiques à la fonction publique en matière de régime syndical devraient être levées.

Globalement, la Commission préconise d'appliquer aux personnels de la fonction publique le même régime syndical que celui qui est applicable à l'ensemble des autres citoyens et citoyennes du Québec, c'est-à-dire le régime prévu au Code du travail. Cette mesure impliquerait donc le retrait des mesures protectionnistes faisant de la Loi sur la fonction publique une loi d'exception restreignant la portée du Code du travail.

Ainsi, la Commission considère que le droit d'affiliation à une centrale syndicale devrait être le même pour les syndicats de la fonction publique que pour les autres syndicats visés par le Code du travail.

De même, la Commission recommande que, dans la fonction publique, les unités d'accréditation soient, elles aussi, constituées non plus par des dispositions de la Loi sur la fonction publique mais bien par le Tribunal du travail ainsi que le prévoit le Code du travail. Le Tribunal du travail serait aussi l'autorité compétente pour apporter, sur requête d'une partie impliquée et en fonction de la preuve présentée, les modifications tant à la nature qu'au nombre des unités accréditées.

Un autre des effets visés par l'application la plus étendue du Code du travail aux syndiqués de la fonction publique consiste à appliquer aux agents de la paix, tels qu'identifiés au paragraphe d) de l'article 110 de l'actuelle Loi sur la fonction publique, la même mécanique que celle prévue à l'égard des policiers et pompiers pour régler les différends relatifs au renouvellement de leurs conventions collectives.

D'autre part, la Commission spéciale estime qu'il y a abus lorsqu'on englobe, parmi les personnes exclues dans la définition que donne le Code du travail du mot "salarié" (1), tout le personnel, sans exception, de certains organismes publics ou de certaines de leurs unités administratives. La Commission n'admet pas que tous les fonctionnaires ainsi exclus soient considérés comme occupant un emploi d'un caractère confidentiel qui justifie leur exclusion et elle juge qu'il y a lieu de prendre les dispositions nécessaires pour corriger cet abus. Il faudrait laisser le Tribunal du travail juger les cas d'exception.

La négociation collective

La Commission a identifié deux changements qu'elle aimerait voir apportés au régime actuel de négociation dans la fonction publique.

---

(1) Article 1,1, 3e du Code du travail

D'une part, la Commission recommande d'étudier la faisabilité de la négociation permanente des conventions collectives. Une telle pratique existe déjà en Europe avec des résultats satisfaisants et il y aurait sans doute lieu d'évaluer jusqu'à quel point cette formule pourrait être importée, compte tenu des caractéristiques propres au monde du travail québécois.

D'autre part, nous croyons que la constitution d'une table patronale de la fonction publique, à l'image de celles des affaires sociales et de l'éducation, serait de nature à améliorer les négociations dans ce secteur tout en permettant de tenir compte du nouveau contexte d'imputabilité et de décentralisation accrue.

De plus, la Commission ne peut aborder ce sujet de la négociation sans dire un mot des représentations qui lui ont été faites relativement au maintien des services essentiels lors d'arrêts de travail. On a souligné à maintes reprises que ce sont les plus démunis qui souffrent le plus de ces suspensions des services essentiels. On a aussi constaté que les modalités d'identification des services essentiels prévues dans l'actuelle Loi sur la fonction publique peuvent conduire à des situations aberrantes. Pour ces raisons, et aussi dans la perspective déjà évoquée de réserver aux fonctionnaires un traitement aussi semblable que possible à celui des autres citoyens, la Commission recommande donc que les services essentiels de la fonction publique soient eux aussi régis par la loi sur les services essentiels.

Les conventions collectives

La Commission a constaté que le contenu des conventions collectives des fonctionnaires est, lui aussi, différent du contenu des conventions collectives des autres travailleurs québécois et que cela n'est pas le fruit du hasard mais bien le fruit de dispositions légales en ce sens.

De façon à réduire encore ici au minimum ce traitement d'exception réservé aux fonctionnaires, la Commission recommande de considérer la possibilité d'inclure dans les matières négociables certains éléments sur lesquels l'employeur a jusqu'ici statué unilatéralement, dont principalement les règles d'éthique et de discipline.

Les règles d'éthique et de discipline édictent les devoirs et obligations fondamentaux des personnes qu'elles visent, que ce soit à titre d'employés, de membres d'une corporation professionnelle ou autre.

Au jugement de la Commission, le code d'éthique est actuellement peu appliqué. De plus, les règles actuellement en vigueur dans la fonction publique le sont depuis plusieurs années déjà et la Commission est consciente de la nécessité de les réviser pour tenir compte, par exemple, de nouvelles exigences introduites par la primauté accordée au service aux citoyens et par l'avènement d'un régime d'imputabilité. Or, une excellente façon de réaliser cette mise à jour et de la répéter régu-

lièrement est de rendre ces matières négociables. De plus, la Commission spéciale croit que ces règles bénéficieraient d'une meilleure diffusion et application si elles devenaient matière négociable et faisaient partie des conventions collectives.

D'autres sujets pourraient aussi être rendus négociables, tels les modalités de promotion des employés et la durée de la période d'emploi à titre temporaire.

La classification pourrait aussi faire l'objet d'interrogations quant à l'opportunité de la rendre négociable, comme c'est le cas pour certaines catégories d'employés des secteurs parapublic et péripublic. Dans la fonction publique, il existe des comités consultatifs en cette matière, qui en arrivent presque à négocier la classification. L'inclusion officielle de la classification parmi les matières négociables serait-elle préférable à ce processus de consultation?

D'autre part, la Commission est d'avis que les articles de loi qui édictent des conditions de travail devraient être clairement formulés comme s'appliquant à tous les travailleurs de telle sorte qu'il ne soit pas nécessaire de les reprendre pour en faire des articles supplémentaires dans les conventions collectives.

La responsabilité des gestionnaires

Comme, d'une part, les relations de travail sont un des principaux canaux par lesquels passe l'évolution de la gestion du personnel et de la productivité dans la fonction publique, et que, d'autre part, l'adoption d'un mode de gestion par imputabilité en vue d'un meilleur service aux citoyens aura plusieurs implications sur le comportement de l'employeur en matière de relations de travail, de nouvelles attitudes devront être développées et de nouveaux comportements adoptés,

Ainsi, la Commission recommande d'orienter les relations de travail davantage vers la prévention des griefs. Cela suppose le recours à une gestion pro-active qui prévoit les besoins et les problèmes et leur apporte d'avance satisfaction et solution plutôt qu'une gestion qui ne fait que réagir après coup à ces besoins et problèmes. Pour ce faire, les gestionnaires devront utiliser toute la marge de manoeuvre dont ils disposent et être formés en conséquence.

Le développement des ressources humaines

L'expression "développement des ressources humaines" réfère à l'ensemble des activités et des structures nécessaires au maintien et à l'accroissement des connaissances théoriques et pratiques, de même qu'à la mise en valeur des aptitudes de tous les individus qui font partie d'une organisation.

Les témoignages reçus et les travaux réalisés subséquemment aux audiences ont confirmé la justesse de la problématique que la Commission avait exposé sur ce sujet, dans son Document de consultation.

A l'instar de la dotation et en complémentarité de celle-ci, les résultats des activités de cette fonction de gestion du personnel pourraient avoir des effets considérables sur l'efficience, l'efficacité et l'impact de la production des biens et services de l'ensemble des ministères et organismes.

Selon la Commission, si l'on veut obtenir des résultats optimaux à court terme, en ce domaine, les conditions suivantes sont essentielles:

- l'application immédiate du concept d'imputabilité aux sous-ministres, dirigeants d'organismes et personnel d'encadrement de tous niveaux, en matière de développement des ressources humaines;
- l'élaboration immédiate et l'implantation à court terme de politiques gouvernementales intégrées de développement et de mobilité du personnel qui assureraient:
  - . l'arrimage direct de la gestion du développement du personnel à la gestion de la production globale de chaque unité administrative, tout en tenant compte des besoins individuels de mise à jour aux plans technique et professionnel;

. l'intégration des plans de mobilité du personnel à la planification du développement de celui-ci, et ce, pour toutes les catégories d'employés;
. la mise en place d'un système d'information rapidement accessible par tous les usagers des secteurs public, parapublic et péripublic concernant notamment l'état de l'offre et de la demande relative à la mobilité intersectorielle.

- la négociation, par le biais des ententes collectives, d'une enveloppe globale annuelle;
- la réalisation intégrale des plans de développement préparés périodiquement dans chaque ministère et organisme;
- l'évaluation continuelle et rigoureuse de l'efficience et de l'efficacité des différentes activités retenues;
- l'évaluation tout aussi rigoureuse de leurs effets sur la production et la carrière des employés afin d'identifier les réajustements de tir qui s'imposaient lors de la planification suivante.

Plus spécifiquement et, nonobstant les autres besoins particuliers de chaque organisation, la Commission est d'avis que les prochains plans de développement de chaque ministère et organisme devraient contenir,

en priorité, des activités dont les résultats auraient les effets suivants:

- un accroissement significatif de la qualité des services rendus directement aux citoyens;
- une meilleure connaissance des règles d'éthique qui doivent prévaloir dans la fonction publique et un meilleur suivi de l'application de ces règles par le personnel d'encadrement;
- une capacité accrue des gestionnaires quant à l'évaluation périodique du rendement de leur personnel;
- un accroissement significatif de la productivité des unités administratives de tout niveau;
- la sensibilisation des employés de tout niveau à l'implantation graduelle d'un régime d'imputabilité;
- la disponibilité d'une quantité suffisante d'agents formés spécifiquement aux fins des vérifications rendues nécessaires par l'implantation d'un régime d'imputabilité;
- l'augmentation des chances de promotion du personnel féminin à des emplois de techniciens, de professionnels et d'encadrement supérieur.

A ces activités, s'ajouteraient évidemment celles recommandées aux chapitres de la dotation, de la productivité, de l'égalité en emploi et des relations de travail.

Enfin, la Commission spéciale est d'avis que l'utilisation des ressources internes doit être privilégiée en matière de développement des ressources humaines. La Commission spéciale considère également qu'il y aurait lieu de revoir et de préciser le rôle de l'Ecole nationale d'administration publique (ENAP) dans le cadre du processus de développement des ressources humaines dans la fonction publique, tout en tenant compte de ses sources de financement et de ses besoins. La redéfinition du rôle de cette école pourrait faire en sorte qu'elle se rapproche davantage des besoins réels de l'Administration.

Par ailleurs, la Commission estime que cette école pourrait mettre davantage à profit la disponibilité des nombreuses ressources de qualité qui se trouvent au sein de la fonction publique même. A ce sujet, notons que les employés de la fonction publique seront plus intéressés à venir prêter main forte à l'ENAP si cette contribution est valorisée par l'employeur.

CINQUIEME CHAPITRE: LES STRUCTURES, ROLES ET RESPONSABILITES

Dans le présent rapport, la Commission spéciale a clairement signifié ce qui lui apparaissait constituer les assises d'une loi sur la fonction publique. Elle a en effet formulé bon nombre de recommandations concernant les principes sous-jacents à une loi sur la fonction publique ainsi que les objectifs qu'une telle loi devrait viser. Concernant les principes et objectifs centrés sur l'organisation administrative, la Commission a surtout mis l'accent sur l'efficacité et l'efficience des structures, sur l'élargissement de la délégation des actes de gestion des ressources humaines ainsi que sur la coordination et l'intégration des activités de vérification. Au plan des principes et objectifs centrés sur les employés, la Commission spéciale préconise la mise en place d'un régime d'imputabilité visant à rendre davantage responsables les agents de l'Etat, notamment les cadres supérieurs et les gestionnaires.

C'est donc d'abord à la lumière de ces principes et objectifs que la Commission spéciale a examiné la question du partage des rôles et responsabilités entre les autorités centrales et les autorités ministérielles en matière de gestion du personnel de la fonction publique.

Cet examen, à l'instar de certains témoignages entendus en ce sens, a permis à la Commission spéciale de faire certains constats. Le premier d'entre eux est manifeste: il y a d'inutiles chevauchements au plan de certaines compétences dans le domaine de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Ces chevauchements n'apparaissent pas de nature à assurer, d'une part, la cohérence des interventions et, d'autre part, l'efficacité des structures.

Aussi la Commission spéciale a-t-elle été amenée à s'interroger sur le phénomène de la prolifération des organismes centraux et des divers intervenants impliqués dans la gestion du personnel de la fonction publique: le Conseil du trésor, le ministère de la Fonction publique, l'Office du recrutement et de la sélection du personnel, la Commission de la fonction publique, le Conseil exécutif, le Vérificateur général, le Protecteur du citoyen ainsi que les ministères et organismes gouvernementaux.

Bon nombre des recommandations formulées dans ce rapport par la Commission spéciale pourraient avoir des impacts sur l'attribution des rôles et responsabilités des divers intervenants. Aussi, compte tenu des applications que l'on pourra éventuellement faire de nos recommandations, il va sans dire que les modèles structurels pourraient varier en conséquence. C'est pourquoi, au chapitre de l'attribution des rôles et responsabilités des divers organismes et intervenants, la Commission

spéciale n'a pas jugé bon d'élaborer et de recommander un modèle structurel unique. Elle a en effet préféré proposer l'examen de deux hypothèses présentées sous forme d'alternative.

Ainsi, une première hypothèse ferait en sorte que les pouvoirs actuels du Conseil du trésor seraient sensiblement modifiés, profondément réduits. Les pouvoirs généraux du Conseil du trésor seraient les suivants: l'allocation des enveloppes budgétaires affectées au personnel, la négociation des conventions collectives ainsi que tout le champ de la rémunération. En pareil cas, le Conseil du trésor se verrait amputé des pouvoirs suivants: l'approbation des règlements de classification et des plans d'organisation administrative supérieure, ainsi que la gestion des effectifs. Dans un contexte d'imputabilité et de délégation accrue, la gestion des effectifs et les plans d'organisation relèveraient de la compétence des ministères et organismes gouvernementaux.

Toujours selon cette première hypothèse, le ministère de la Fonction publique conserverait la responsabilité du champ de la classification des emplois de même que des matières relatives aux systèmes d'information de gestion, à l'éthique et à la discipline, ainsi qu'à la négociation des conventions collectives. Le ministère de la Fonction publique pourrait, selon cette hypothèse, occuper tout le domaine de la dotation, c'est-à-dire la gestion des concours et des banques de

mutation et de mise en disponibilité. On aura donc compris qu'en pareil cas, l'Office du recrutement et de la sélection du personnel n'aurait plus sa raison d'être.

La Commission de la fonction publique exercerait les pleins pouvoirs en ce qui a trait aux matières relatives à l'adjudication. Elle constituerait alors un véritable tribunal d'appel avec pouvoir de correction et de blâme. Elle conserverait son pouvoir d'enquête sur le fonctionnement et l'observance de la Loi sur la fonction publique et de ses règlements, notamment en ce qui a trait au respect de la règle de la sélection au mérite. La Commission de la fonction publique disposerait en outre d'un pouvoir de recommandation à l'Assemblée nationale.

De plus, les appels prévus par l'actuel article 10 de la Loi sur la fonction publique devraient être entendus par la Commission de la fonction publique en vue de réduire le nombre d'intervenants en matière de recours dans la fonction publique. Des pouvoirs suffisants devraient être reconnus à la Commission pour lui permettre de rendre aux fonctionnaires et aux candidats aux concours le même type de services que ceux présentement dispensés par le Protecteur du citoyen. Des modifications de concordance devraient en conséquence être apportées à la Loi du Protecteur du citoyen. Le rôle de la Commission de la fonction publique en matière de concours serait étendu aux appels relatifs aux concours de recrutement,

selon les modes décrits précédemment dans ce rapport.

Par ailleurs, la Commission de la fonction publique ne serait plus chargée de donner son avis au Conseil du trésor sur des projets de règlement. Ces propositions rencontrent le double objectif d'une clarification des rôles et d'élimination des chevauchements dans un même champ d'intervention.

Selon la première hypothèse, la gestion des effectifs, la détermination du niveau des emplois, les plans d'organisation administrative, l'affectation, les modifications volontaires de classement, la rétrogradation, la révocation et le perfectionnement relèveraient de la compétence des ministères et organismes gouvernementaux. En outre, le Vérificateur général, comme il a été recommandé précédemment, serait chargé du processus de vérification intégrée et a posteriori. Son rôle serait élargi pour couvrir également la vérification de la qualité de la gestion.

Enfin, cette hypothèse comprendrait l'allocation de pouvoirs spécifiques nouveaux pour le Conseil exécutif. Ainsi, en plus des pouvoirs qu'il possède déjà au plan de la nomination des titulaires d'emplois de caractère discrétionnaire, le Conseil exécutif serait appelé à jouer un rôle important en matière d'imputabilité des gestionnaires et de promotion des principes et objectifs relatifs aux services aux citoyens.

Une seconde hypothèse pourrait être examinée. Elle présenterait des modalités différentes d'attribution des rôles et responsabilités des divers intervenants dans la gestion du personnel de la fonction publique.

Selon cette seconde hypothèse, le Conseil du trésor verrait ses pouvoirs sensiblement accrus. Il conserverait l'allocation des enveloppes budgétaires affectées au personnel ainsi que ses pouvoirs relatifs à la négociation et à la rémunération. Des pouvoirs nouveaux lui seraient confiés, notamment dans les domaines de la classification des emplois et de l'éthique. Dans cette deuxième hypothèse, ce serait donc le ministère de la Fonction publique qui verrait ses pouvoirs réduits à leur plus simple expression, au point de compromettre sa vocation et son utilité.

Cette hypothèse aurait également pour effet de confier tout le champ de la dotation des emplois à l'Office du recrutement et de la sélection du personnel (concours et gestion des banques de personnel). Les pouvoirs respectifs de la Commission de la fonction publique, du Vérificateur général, du Conseil exécutif ainsi que des ministères et organismes seraient identiques, dans une hypothèse comme dans l'autre.

Enfin, la Commission spéciale estime que la Loi sur la fonction publique

devrait notamment contenir des dispositions concernant la rétrogradation, la révocation, les mécanismes de recours, de même que la séquence des modes de dotation des emplois.

SIXIEME CHAPITRE: LES CONSIDERATIONS ET PROBLEMES PARTICULIERS

A la suite des études qu'elle a menées et des témoignages qu'elle a entendus, la Commission spéciale a jugé bon de regrouper dans ce chapitre un certain nombre de sujets ou de matières qui ont fait l'objet d'une considération particulière de sa part.

6.1 Le "faire ou faire faire"

Certaines interventions de l'Etat, qui pouvaient s'avérer très justifiées lorsqu'elles furent décidées, pourraient aujourd'hui être remises en cause, peut-être avec avantage.

Telle intervention a pu contribuer à l'établissement des infrastructures nécessaires, dans le domaine touristique, par exemple. Une fois en place les structures, installations et ressources nécessaires, l'Etat doit-il continuer, dans ce cas, à s'occuper des problèmes de la gestion de terrains de camping, stations de ski, etc.?

Ne serait-il pas avantageux que les problèmes quotidiens d'intendance soient confiés à des pouvoirs locaux ou encore au secteur privé? La Commission recommande que les interventions de ce genre soient reconsidérées dans cette optique.

6.2 Les principes d'allocation budgétaire

Comme nous l'avons souligné au chapitre sur l'imputabilité, la reconduction quasi automatique des crédits des divers ministères et organismes ne fait pas l'objet de débats véritables. Bien plus, les unités administratives se sentent poussées à dépenser toute leur enveloppe de crédits, même si celle-ci se révèle parfois manifestement excessive. Les gestionnaires qui ne consomment pas tous leurs crédits avant l'expiration des délais sont tantôt pénalisés, tantôt questionnés sur leur efficacité. Il y a là une tendance déplorable qui devrait être inversée. Aussi, la Commission estime-t-elle que l'on devrait désormais évaluer les gestionnaires davantage en fonction des économies qu'ils réalisent.

6.3 L'évaluation des programmes gouvernementaux

A la lumière des témoignages entendus, la Commission spéciale déplore vivement l'absence de méthodologie opératoire d'évaluation des programmes gouvernementaux ainsi que le faible degré d'implication ou de participation des gestionnaires et des employés dans ce processus. La Commission croit en la nécessité de réexamens périodiques des programmes gouvernementaux.

Le réexamen des programmes devrait également constituer l'occasion d'une remise en question des structures administratives, de manière à éliminer les dédoublements, les organisations parallèles, les fractionnements ou tout simplement les structures devenues inutiles.

La Commission estime en outre que l'adoption d'une méthode unique d'évaluation ou de réexamen des programmes n'apparaît pas appropriée. Elle se montre davantage favorable à une diversité de méthodes, compte tenu de la spécificité de la mission à laquelle se rattachent les divers programmes gouvernementaux. Enfin la Commission croit opportun d'expérimenter la formule dite du "couperet" législatif ("Sunset law"), en regard du réexamen des programmes.

6.4 Le personnel professionnel

Parmi les problèmes de la fonction publique québécoise, on a fréquemment soulevé celui du régime de la carrière du personnel professionnel. Pourtant, ce régime apparaissait initialement bon et rationnel. Il a néanmoins fait l'objet d'une certaine forme de détournement ou de déviation par rapport aux orientations et objectifs visés au départ. Ainsi en est-il par exemple du gonflement exagéré des effectifs ayant déjà atteint le grade I de cette catégorie d'emplois. L'absence d'imputabilité et la perception quasi généralisée d'un automatisme d'avancement ont fait en sorte que les employés profession-

nels sont aujourd'hui classés et rémunérés sur la base de critères autres que l'importance relative des fonctions exercées.

Aussi, la Commission est-elle d'avis qu'il serait à la fois plus équitable et plus réaliste d'apporter des modifications sensibles au système d'avancement accéléré qui prévaut présentement pour les professionnels dans la fonction publique. La Commission croit en effet qu'il serait préférable de remplacer le système actuel par un mécanisme de boni forfaitaire sur rendement associé à une formule d'admissibilité accélérée aux emplois supérieurs.

Enfin, la Commission a entendu des témoignages éloquents sur le niveau d'utilisation du personnel professionnel. Il appert en effet qu'un trop grand nombre d'employés de cette catégorie exercent de façon principale et habituelle des fonctions plus proprement assimilables à un niveau de technicien.

6.5 Les "cas particuliers" entendus par la Commission spéciale

Plusieurs personnes, la plupart fonctionnaires, ont porté à la connaissance de la Commission spéciale des problèmes individuels ou particuliers à certains groupes de fonctionnaires.

Ces interventions étaient reliées, par exemple, à des problèmes de classification des emplois, au traitement du dossier de certains candidats à des concours de promotion ou de recrutement, aux difficultés rencontrées par certains employés occasionnels lorsque les fonctions qu'ils occupent prennent un caractère permanent, etc.

La Commission spéciale n'a pu, dans l'accomplissement de son mandat, apporter une solution définitive à chacun des cas qui lui furent soumis. L'analyse des difficultés de fonctionnement que mettaient en lumière ces interventions ont cependant fourni un éclairage qui a contribué à la formulation de recommandations générales.

De plus, la Commission a pris les dispositions nécessaires dans ces cas, pour acheminer dès la fin de ses travaux, les dossiers soumis et les informations pertinentes à la Commission de la fonction publique en lui demandant d'y apporter l'attention qui s'impose et de piloter elle-même ceux qu'elle jugera utile de confier à un autre organisme ou ministère.

6.6 Le "classement-moquette"

La Commission spéciale s'explique mal qu'en 1982 le classement-moquette, c'est-à-dire le classement des employés de secrétariat

en fonction du statut du supérieur immédiat, puisse encore exister. On sait que, depuis près d'une décennie, une multitude de projets ont été élaborés après de larges consultations en vue de modifier ce système de classification qui n'a rien à voir avec les fonctions concrètement exercées par les employé(e)s visé(e)s.

La Commission, dans un souci d'équité et de planification des carrières, recommande donc l'abolition dans les plus brefs délais du classement-moquette et son remplacement par un régime de classification davantage conforme à l'économie générale du système de classification des emplois dans la fonction publique québécoise. Il semble à la Commission que, dans ce dossier, ce ne sont pas les hypothèses de solution qui manquent mais bien, pour quelques raisons obscures, la volonté politique de le solutionner.

6.7 Les comptables généraux licenciés du Québec (CGA)

Les représentants de la Corporation professionnelle des comptables généraux licenciés du Québec ont souligné à la Commission spéciale les difficultés que leur causent les conditions d'admission aux classes d'agent du Vérificateur général et d'agent de la gestion financière.

Dans le premier cas, la réglementation ne prévoit pas leur admissibilité à la classe d'agent du Vérificateur général. Par ailleurs, l'on sait que le Bureau du Vérificateur général du Canada admet les comptables généraux licenciés pour des emplois comparables. La Commission spéciale considère que la classe d'agent du Vérificateur général devrait être accessible aux comptables généraux licenciés du Québec, comme elle l'est aux comptables agréés.

Dans l'autre cas, la Corporation professionnelle des comptables généraux licenciés du Québec prétend que la formulation actuelle des conditions d'admission à la classe d'agent de la gestion financière peut porter à confusion et laisse croire que les comptables agréés bénéficient d'une reconnaissance plus complète en prévoyant explicitement leur admissibilité par un article spécifique.

La Commission s'étonne de cette interprétation puisqu'il lui semble qu'en fait les conditions d'admission de cette classe permettent leur admissibilité par une clause générale relative aux exigences minimales de scolarité et d'expérience et ne leur causent aucun préjudice.

La Commission spéciale suggère tout de même que soient explicitement mentionnées dans les conditions d'admission toutes les corporations professionnelles dont les exigences sont telles que l'ap-

partenance à cette corporation implique automatiquement la satisfaction des exigences minimales de la classe d'emploi en termes de scolarité et d'expérience.

6.8 La Loi de l'administration financière

La Commission spéciale formule dans le présent rapport bon nombre de recommandations qui auront des effets directs sur la Loi de l'administration financière. Ainsi, par exemple, les recommandations relatives à l'élargissement du rôle des pouvoirs du Vérificateur général de même que celles ayant trait au nouveau contexte de la fonction publique (v.g.: décentralisation des activités de gestion, délégation accrue, imputabilité, enveloppe budgétaire) commanderont d'apporter certaines modifications de concordance à la Loi de l'administration financière.

6.9 La participation des fonctionnaires à des activités politiques partisanes

La Commission spéciale estime que la participation des fonctionnaires à des activités partisanes devrait être permise en tout temps à l'ensemble des agents de l'Etat. Il va de soi par ailleurs que la règle de la réserve due au rang devrait s'appliquer aux sous-ministres et aux cadres supérieurs. Les sous-ministres et cadres

supérieurs devraient avoir droit de s'adonner à des activités politiques dans la mesure où ils ne le feraient pas à l'aide des dossiers qui sont les leurs.

De plus, la Commission considère que le retour d'un fonctionnaire qui a démissionné pour se porter candidat à une élection ou qui a été élu député doit être possible, lorsqu'il est défait ou cesse d'être député, peu importe la durée de son expérience, et avec le moins possible de formalités.

La Commission ne voit pas pourquoi celui qui a été député doit se soumettre à une vérification d'aptitudes pour réintégrer la fonction publique tandis que le candidat défait à une convention, par exemple, en est dispensé.

La Commission recommande que l'article 101 de la Loi sur la fonction publique soit modifié en conséquence.

6.10 Le personnel politique

En ce qui a trait au personnel politique, la Commission spéciale a plus particulièrement étudié et analysé la situation et les problèmes relatifs aux secrétaires de comté, d'une part, et au personnel de cabinet, d'autre part.

La Commission a d'abord constaté un écart difficilement justifiable en termes de statut, de rémunéraiton et de conditions générales de travail entre les secrétaires de comté oeuvrant pour un député et ceux exerçant des fonctions comparables auprès d'un député-ministre. Par analogie, la Commission associe ce type de situation à celle du classement-moquette pour les employés de secrétariat. Aussi, la Commission croit-elle qu'il y aurait lieu de corriger cette situation par une certaine harmonie des conditions de travail des secrétaires de comté, indépendamment du statut de l'élu auprès duquel ils sont affectés: "à travail égal, salaire égal", comme le dit l'adage.

Par ailleurs, certains témoignages entendus par la Commission ont mis l'accent sur les effets de la Loi sur la fonction publique de 1978 concernant le personnel des cabinets de ministre. On sait en effet que ladite loi a apporté des modifications importantes au chapitre de la garantie d'intégration du personnel en question aux effectifs de la fonction publique. L'absence de "sécurité" garantie expliquerait, selon certains intervenants, le haut taux de roulement de personnel dans les cabinets de ministre et les difficultés de recrutement. Aussi, la Commission spéciale s'interroge-t-elle sur l'opportunité d'accorder la permanence dans la fonction publique au personnel de cabinet après quatre ans d'expérience dans de telles fonctions, le tout étant bien sûr assujetti à un examen de qualification. La Commission spéciale exhorte en outre les autorités compétentes à considérer la possibilité que le personnel de cabinet soit majoritairement sélectionné parmi les effectifs de la fonction publique.

6.11 L'autonomie de gestion du personnel de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale constitue l'instance supérieure des rouages de l'appareil de l'Etat. Aussi la Commission estime-t-elle que son fonctionnement doit être assuré et sa spécificité reconnue, comme ils l'ont été par d'autres fonctions publiques au cours des dernières années.

Des fonctions qui, à première vue, peuvent correspondre aux mêmes descriptions de tâches que celles de la fonction publique doivent être exercées de façon différente, d'une manière particulière dans le cas de l'Assemblée nationale. Aussi, la Commission spéciale juge-t-elle opportun de reconnaître la singularité des fonctions et du contexte de travail propres à l'Assemblée nationale. C'est dans cette optique que la Commission recommande de soustraire les employés de l'Assemblée nationale au régime général de la fonction publique.

La reconnaissance d'un statut particulier au personnel de l'Assemblée nationale devra nécessairement procéder par étapes. Les employés actuels conserveraient, bien sûr, leur permanence d'emploi et pourraient être mis en disponibilité, ou mutés à leur demande. La Commission recommande que le Bureau de l'Assemblée nationale soit l'organisme chargé de l'élaboration et de la mise en oeuvre de l'ensemble des politiques de gestion du personnel concerné.

Il approuverait les plans d'organisation et d'effectifs; il fixerait les critères et règles en matière de classification des emplois et déterminerait les diverses conditions de travail. La Commission estime également que, sous réserve des droits fondamentaux du Parlement, les employés visés ne devraient pas être soustraits à la syndicalisation.

6.12 Le processus d'élaboration de la politique salariale

La Commission spéciale est favorable à la mise sur pied d'un comité de concertation au plan de l'étude des paramètres de détermination de la politique salariale de l'Etat du Québec. Une formule analogue à celle du "Pay Research Unit" existant en Grande-Bretagne - composée de représentants de l'Etat et des employés, ainsi que d'experts indépendants - pourrait fournir un éclairage nouveau sur l'examen et l'analyse de données objectives devant présider à la détermination de la rémunération des agents de l'Etat. Chaque partie serait ainsi appelée à mettre cartes sur table, compte tenu de sa lecture de la conjoncture socio-économique. L'épineux problème des appariements de traitements entre le secteur public et le secteur privé pourrait ainsi être mieux résolu autour d'une table de concertation d'où émaneraient des recommandations reposant sur un plus large consensus.

6.13 La syndicalisation des cadres

La Commission spéciale a entendu et analysé un certain nombre de témoignages concernant la syndicalisation des cadres dans la fonction publique québécoise. On sait qu'au cours des dernières décennies ce phénomène s'est développé rapidement dans certaines fonctions publiques occidentales, notamment en France.

Les membres de la Commission n'expriment aucune réserve au niveau de la reconnaissance du principe de la syndicalisation des cadres de la fonction publique. Ils demeurent néanmoins conscients des adaptations qu'il faudra, en pareil cas, apporter au Code du travail. La Commission s'explique mal la réticence des autorités compétentes vis-à-vis une éventuelle syndicalisation des cadres de la fonction publique puisqu'elles acceptent et tolèrent la syndicalisation du personnel professionnel, ce dernier étant fréquemment placé en situation de gérance.

6.14 Le travail à temps partiel

Dans son Document de consultation paru en mars dernier, la Commission spéciale formulait un certain nombre d'hypothèses relatives au temps partiel. Les témoignages entendus en audiences publiques sont venus confirmer les appréhensions déjà connues concernant les effets du mode

de travail à temps partiel tel que pratiqué dans le secteur privé. Même si, après explications, les principaux groupes concernés se sont pour la plupart montrés prêts à considérer la démarche de la Commission à ce sujet, il n'est pas apparu évident qu'il faille mettre de l'avant les propositions suggérées à cet égard dans le Document de consultation de la Commission. En conséquence, la Commission n'estime pas opportun de promouvoir présentement l'adoption d'une politique de temps partiel dans la fonction publique québécoise.

CONCLUSION GENERALE

Au terme de ses travaux, la Commission spéciale sur la fonction publique tient à rappeler les quatre grands axes du projet de réforme qu'elle propose, à savoir: que les citoyen(ne)s constituent la préoccupation majeure et centrale de ce projet; que les agents de l'Etat soient davantage responsables et qu'ils aient à répondre de leurs actes; qu'il y a une urgente nécessité d'accroître la productivité des fonctionnaires; que la priorité soit mise sur l'utilisation optimale des ressources humaines existantes dans la fonction publique.

Comme on le constate, les orientations et recommandations de la Commission spéciale vont bien au-delà de ce qu'on est convenu d'appeler la tuyauterie de la gestion du personnel dans la fonction publique. La plupart des recommandations de la Commission spéciale commanderont de profonds changements d'attitudes et de comportements. La Commission spéciale croit enfin que la mise en oeuvre de ses recommandations pourrait être réalisée par les ressources humaines existantes.

BIBLIOGRAPHIE

Au cours des travaux de la Commission, les membres de l'équipe de recherche ont consulté un nombre assez impressionnant de recherches, d'études, de documents, d'ouvrages spécialisés.

Le volume important nous empêche de les publier ici. Cependant, la bibliographie sera expédiée à toute personne qui en fera la demande expresse au Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale.

ANNEXES

Annexe 1: Résolutions de l'Assemblée nationale relatives à la Commission spéciale sur la fonction publique.

Annexe 2: Le personnel et les travaux de la Commission spéciale.

Annexe 3: Documents de travail réalisés ou commandés par l'équipe de recherche.

Annexe 4: Personnes et organismes entendus à huis clos ou en audiences publiques.

Annexe 5: Mémoires soumis à la Commission spéciale.

Annexe 6: L'expérience parlementaire de la Commission spéciale.

Annexe 7: Dissidence

A N N E X E 1

RESOLUTIONS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE RELATIVES A LA COMMISSION SPECIALE SUR LA FONCTION PUBLIQUE

1.1 Résolution instituant et mandatant la Commission spéciale

"M. Charron propose:

QUE cette Assemblée crée une commission spéciale de l'Assemblée nationale dont le mandat serait le suivant:

Aux fins de révision de la Loi sur la fonction publique, formuler des propositions sur ce que devrait être le rôle de la fonction publique en examinant sa composition, sa structure, sa gestion et son organisation;

Avant le 30 mars 1982, la Commission fera ses recommandations à l'Assemblée nationale sur les règles et les pratiques de la fonction publique de nature à accroître son efficacité et sa responsabilité au service du public et de l'administration québécoise. La Commission devra notamment:

1. recommander les voies de solution à privilégier et les stratégies de changement à adopter de façon à mieux servir la société des années 1980;

2. dans la perspective d'une utilisation optimale des ressources humaines, identifier les voies de solution à privilégier en fonction des contenus suivants:

   a) recrutement;

   b) régime des emplois et des carrières;

   c) régimes de relations de travail;

   d) conditions de travail;

   e) droits et devoirs;

   f) structures et responsabilités;

   g) composantes de la gestion;

   h) assises légales, réglementaires, énoncés de politiques, directives administratives.

La motion est adoptée." (1)

1.2 Résolution désignant les membres de la Commission spéciale

"M. Charron propose:

QUE les membres de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale soient: la députée de Dorion, Huguette Lachapelle, le député de Roberval, Michel Gauthier, le député de Champlain, Marcel Gagnon, la députée de Chomedey, Lise Bacon, le député de Papineau, Mark Assad, le député de Jean-Talon, Jean-Claude Rivest, et que le député de Sainte-Marie, Guy Bisaillon, en soit le président.

La motion est adoptée." (1)

1.3 Résolution prolongeant le mandant de la Commission spéciale

"M. Bertrand propose:

QUE la motion adoptée le 24 novembre 1981 par l'Assemblée, créant une commission spéciale relative à la révision de la Loi sur la fonction publique, soit amendée en remplaçant:

a) à la première ligne du troisième paragraphe les mots "30 mars 1982" par les mots "15 juin 1982";

b) à la deuxième ligne du même paragraphe, les mots "fera ses" par les mots "déposera son rapport final et soumettra".

La motion est adoptée." (2)

---

(1) Procès-verbaux de l'Assemblée nationale du Québec, Troisième session de la trente-deuxième législature, le mardi 24 novembre 1981.

(2) Procès-verbaux de l'Assemblée nationale du Québec, Troisième session de la trente-deuxième législature, le jeudi 25 mars 1982.

ANNEXE 2

LE PERSONNEL ET LES TRAVAUX DE LA COMMISSION SPECIALE

2.1 Le personnel

- Secrétariat (Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale)

Secrétaire:	Gérard Laliberté	
Archivage:	Ronald Thibault	
	Louise Picard	
	Marie Tremblay	
Soutien:	Charlotte Roy	

- Recherche et rédaction

Coordonnateur:	Royal Messier	(Industrie, Commerce, Tourisme)
Recherchistes:	Guy Beaulieu	(Régie de l'assurance automobile)
	Gilles H. Bisaillon	(Commission de santé, sécurité du travail)
	Denis Bousquet	(Assemblée nationale)
	Michèle Castonguay-O'Neill	(Assemblée nationale)
	Pierre Dumas	(Ecole nationale d'administration publique)
	Jean Fournier	(Assemblée nationale)
	Réjean Gauthier	(Justice)

	Martin Houde	(Société de développement industriel)
	Victorien Jean	(Affaires municipales)
	Irénée Patoine	(Affaires sociales)
	Michel Verge	(Justice)
Documentaliste:	Céline Lapointe	(Assemblée nationale)
Personnel de soutien:	Betty Bastien	(Assemblée nationale)
	Linda Bernard	(Assemblée nationale)
	Jeanne-Mance Biron	(Loisir, chasse et pêche)
	Yves Bureau	(Assemblée nationale)
	Monique Campagna	(Ministère de la fonction publique)
	Domenico Celi	(Assemblée nationale)
	Martine Chabot	(Assemblée nationale)
	Constance Collet	(Agriculture, pêcheries et alimentation)
	Lucie Couture	(Assemblée nationale)
	Paula Drolet	(Assemblée nationale)
	Raymond Lafrance	(Assemblée nationale)
	Gisèle Rousseau	(Ministère de la fonction publique)
	Patrice Royer	(Commission de santé, sécurité du travail)
	Céline Tremblay	(Assemblée nationale)
Conseiller spécial	Paul Marc-Aurèle	(Ministère de la fonction publique)
Expert-conseil	Roger Touyer	(Ministère de la fonction publique)

- Attachés politiques

Camille Tremblay	(Cabinet de la ministre de la fonction Publique)
Michel Hébert	(Service de recherche du Parti libéral du Québec)

N.B. Certaines de ces personnes ont travaillé pour la Commission spéciale pendant des périodes de temps limitées. Par ailleurs, une vingtaine de conseillers en gestion du personnel des différents ministères et organismes ont, par l'intermédiaire du Comité consultatif de la gestion du personnel, fourni à la Commission spéciale des monographies sur des sujets reliés à la gestion du personnel.

2.2 Quelques chiffres sur les travaux de la Commission

Au cours de ses sept mois d'existence, la Commission spéciale sur la fonction publique a tenu vingt-trois séances plénières consacrées soit à des consultations à huis clos, soit à des audiences publiques, soit à la préparation du Document de consultation, puis du Rapport. Au cours de ces séances, elle a étudié environ quatre-vingts documents de travail réalisés ou recueillis par l'équipe de recherche; elle a aussi entendu trente-huit personnes ou organismes: seize à huis clos, dix-huit en audience publique et quatre à huis clos puis en audience publique; elle a enfin pris connaissance de quarante-quatre mémoires, onze d'entre eux revêtant un caractère confidentiel tandis que les trente-trois autres sont accessibles au public.

En outre, soit en comité restreint, soit au moyen de rencontres particulières du président, de membres de la Commission spéciale ou de recherchistes avec des experts et des parties intéressées, la Commission spéciale a consacré de nombreuses heures à vérifier les dires de chacun des intervenants et les faits invoqués par eux, à soupeser et à confronter les thèses, parfois contradictoires, mises en présence, avant de dégager les conclusions, de retenir les solutions et de formuler les recommandations contenues dans le présent rapport.

ANNEXE 3

DOCUMENTS DE TRAVAIL REALISES OU COMMANDES PAR L'EQUIPE DE RECHERCHE

BEAUDOIN, Gilles (C.C.G.P.), BRETON, Pierre (C.C.G.P.), DAIGLE, Yvan (R.A.A.Q.) et STE-MARIE, Gaétan (Office de protection du consommateur). Le changement d'échelon, l'avancement accéléré, le changement de grade, février 1982.

BEAUDOIN, Gilles, BRETON, Pierre, DAIGLE, Yvan, STE-MARIE, Gaétan. Engagement des occasionnels, s.d.

BEAULIEU, Guy. Commentaires sur la permanence des cadres dans la fonction publique, 31 mars 1982.

BEAULIEU, Guy. La désignation à titre de remplacement temporaire et la désignation à titre provisoire, s.d.

BEAULIEU, Guy. Inventaire des articles des conventions collectives de la fonction publique portant sur l'évaluation du personnel (notation), s.d.

BEAULIEU, Guy. La permanence dans la fonction publique, 10 février 1982.

BEAULIEU, Guy. Relations de travail, s.d.

BEAULIEU, Guy et GAUTHIER, Réjean. L'éthique et la discipline dans la fonction publique, mars 1982

BEAULIEU, Guy et FOURNIER, Jean. Préoccupation des ministères et organismes en regard des services offerts aux citoyens, 7 avril 1982.

BEAUPRE, François (Sûreté du Québec), HAINS, Gilles (Régie des rentes du Québec), LEFEBVRE, Jean (Commissions des normes du travail), et SAINDON, Françoise (Affaires culturelles). Le développement des ressources humaines dans la fonction publique, février 1982.

BELANGER, Paul (Affaires sociales), PEPIN, Robert (Fonction publique), PERREAULT, Rodrigue (Communications), et RACINE, Claude (O.P.D.Q.). La réorientation professionnelle, le reclassement et la rétrogradation, s.d.

BEAULIEU, Guy. Le droit d'appel, s.d.

Bilan de la phase préliminaire de consultation, s.d.
Partie I : synthèse des interventions.

Partie II : sunthèse thématique.

Bilan consolidé du Rapport de consultation, des audiences publiques et des recherches, s.d.

Bilan des informations contenues dans les rapports annuels 79-80 des organismes centraux en gestion de personnel, 5 mars 1982.

Bilan sommaire et partiel des discussions des commissaires, s.d.

BISAILLON, Gilles-H. Satisfaction au travail et complaisance dans la fonction publique, avril 1982.

BOUDREAULT, Pierre (Transports), LAVIGNE, Guy (Justice), et SIMARD, Alain (Revenu). Le droit d'appel prévu à la Loi sur la fonction publique, s.d.

BOULET, Claude (Sûreté du Québec), GAMACHE, André (Immigration et Communautés culturelles), et HOUDE, Richard (Régie du logement). La désignation à titre de remplacement temporaire et la désignation à titre provisoire, s.d.

BOUSQUET, Denis. Bilan des informations sur la gestion du personnel contenues dans les rapports annuels 1979-1981 des organismes centraux, mars 1982.

BOUSQUET, Denis. Contrôle parlementaire de la responsabilité gouvernementale, principalement dans la gestion de la fonction publique, mars 1982.

CASTONGUAY-O'NEILL, Michèle. Egalité en emploi et Loi sur la fonction publique, septembre 1980.

CASTONGUAY-O'NEILL, Michèle. L'impact du programme égalité en emploi' mars 1982.

CASTONGUAY-O'NEILL, Michèle. Quelques considérations sur les occasionnels, 22 février 1982.

CASTONGUAY-O'NEILL, Michèle. Le travail à temps partiel, s.d.

CHABOT, Jocelyn (Revenu), LEVESQUE, Gilles (Conseil exécutif), TARDIF, Robert (Environnement). Affectation, mutation et mise en disponibilité, s.d.

DUMAS, Pierre. Commentaires sur l'application du principe du mérite, 26 février 1982.

DUMAS, Pierre. Etude portant sur le développement des ressources humaines (cadres), 15 février 1982.

DUMAS, Pierre. Impact des mesures prises par les directeurs de personnel des ministères et organismes et par les responsables dans les organismes centraux, dans le but d'assurer la prise en charge de la gestion du personnel par les gestionnaires de la fonction publique, notamment les sous-chefs, février 1982.

DUMAS, Pierre. Notes sur l'évaluation de la performance du personnel cadre - Une suggestion, s.d.

FOURNIER, Jean. L'imputabilité: un moyen pour accroître la productivité, notamment les gestionnaires, février 1982.

FOURNIER, Jean. Intégration des activités de gestion du personnel, février 1982.

FRECHETTE, Pierre, THIBAULT, André et TOURANGEAU, Serge. Détermination du niveau d'emploi, février 1982.

FRECHETTE, Pierre, THIBAULT, André et TOURANGEAU, Serge. Le plan d'organisation administrative.

HOUDE, Martin. La notation, mars 1982.

HOUDE, Martin. L'organisation administrative, 1er décembre 1981.

HOUDE, Martin. Relevé d'observations formulées en vue d'améliorer la gestion du personnel dans la fonction publique du Québec: problèmes, recommandations, argumentations, février 1982.

JEAN, Victorien. La classification des emplois dans la fonction publique québécoise, mars 1982.

JEAN, Victorien. La notion de rémunération globale dans le secteur public, s.d.

MARC-AURELE, Paul. Correspondance entre le "Document de consultation" et la "Loi 50", mai 1982

MESSIER, Royal. Considérations sur la gestion de l'imputabilité à la fonction publique du Québec, juin 1982.

MESSIER, Royal. Diverses approches de développement des ressources humaines, mars 1982.

MESSIER, Royal. Index analytique de la gestion du personnel à la fonction publique du Québec, 30 novembre 1981.

TOUYER, Roger. Rôles et responsabilités. Notes de réflexion, 2 mai 1982.

VERGE, Michel. Aperçu de la gestion de la productivité dans la fonction publique, mars 1982.

VERGE, Michel. L'affectation et la mutation, février 1982.

VERGE, Michel. La mise en disponibilité, février 1982.

VERGE, Michel. Résumé des propositions du ministère de la fonction publique concernant le plan de gestion des cadres supérieurs, s.d.

ANNEXE 4

Personnes et organismes entendus à huis clos (HC) ou en audience publique (AP)

- L'Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec;	HC	AP
- M. Alain Baccigalupo, professeur de science politique à l'Université Laval;	HC	AP
- M. Gérard Barbin, président et directeur général de Radio-Québec;	HC	
- M. Roland Blais, directeur des services administratifs du Centre hospitalier Saint-Augustin;	HC	
- La Chambre de commerce de la province de Québec;		AP
- Le Comité consultatif de la gestion du personnel;	HC	
- Le Comité provisoire des technologues de la fonction publique;		AP
- La Commission de la fonction publique;	HC	AP
- Le Conseil du statut de la femme;		AP
- La Corporation professionnelle des comptables généraux licenciés du Québec;		AP
- M. Gilles Couture, à titre personnel;		AP
- M. Jean-Claude Deschesne, sous-ministre des Affaires sociales;	HC	
- MM. Pierre Duchesne, Richard Breton et Mario Trudel, respectivement directeur général des services parlementaires, directeur général des services administratifs et directeur du personnel à l'Assemblée nationale;	HC	
- L'Ecole nationale d'administration publique;		AP
- M. Edgar Gallant, président de la Commission de la fonction publique;	HC	

- Me Patrice Garant, professuer à la faculté de droit de l'Université Laval;	HC	
- M. Jean-Paul Geoffroy, juge en chef au Tribunal du travail à Montréal;	HC	
- M. André Gervais, à titre personnel;		AP
- Un groupe de secrétaires de circonscription électorale;		AP
- M. Pierre Hardy, à titre personnel;		AP
- Le Dr Martin Laberge et M. Marc Saint-Pierre, respectivement président et directeur du personnel à la Régie de l'assurance-maladie du Québec;	HC	
- Me Jean-Paul L'Allier, délégué général du Québec à Bruxelles;	HC	
- M. Gérald Lefebvre, conseiller en gestion;		AP
- M. Yves Martin, directeur général de l'Institut de recherche en santé et en sécurité du travail;	HC	
- Le ministère de la fonction publique;	HC	
- L'Office du recrutement et de la sélection du personnel;	HC	
- M. Lionel Ouellet, professeur à l'ENAP;	HC	
- Le Parti libertarien du Québec;		AP
- Le Secrétariat à la condition féminine;		AP
- M. Jean Sexton, professeur de relations industrielles à l'Université Laval;	HC	
- Les sous-ministres du Gouvernement du Québec;		AP
- Le Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec;		AP
- Le Syndicat des cadres du gouvernement du Québec;	HC	AP

- Le Syndicat des conseillers en gestion du personnel du gouvernement du Québec; AP
- Le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec; AP
- Le Syndicat des professeurs de l'Etat du Québec; AP
- M. Robert Tessier, secrétaire du Conseil du Trésor; HC
- Mme Jeanne Voyer, porte-parole de trois fonctionnaires; AP

ANNEXE 5

Mémoires soumis à la Commission spéciale

5.1 Personnes et organismes ayant soumis un mémoire ou des notes confidentiel(les)

- L'Association des cadres supérieurs du Gouvernement du Québec.
- M. Roland Blais, directeur des services administratifs du Centre hospitalier Saint-Augustin.
- Le Comité consultatif de la gestion du personnel.
- La Commission de la fonction publique.
- M. Jean-Claude Deschênes, sous-ministre des affaires sociales.
- MM. Pierre Duchesne, Richard Breton et Mario Trudel, respectivement directeur général des services parlementaires, directeur général des services administratifs et directeur du personnel de l'Assemblée nationale du Québec.
- M. Edgar Gallant, président de la Commission de la fonction publique du Canada.
- Me Jean-Paul L'Allier, délégué général du Québec à Bruxelles.
- L'Office du recrutement et de la sélection du personnel.
- Me Luce Patenaude, protecteur du citoyen.
- Le Syndicat des cadres du Gouvernement du Québec.

5.2 Personnes et organismes ayant présenté un mémoire public.

N.B. Après chaque nom apparaît le numéro de référence attribué par le Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale.

- L'Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec 6M

- M. Alain Baccigalupo, professeur de science politique à l'Université Laval 22M

- M. Claude Benjamin, président du Conseil supérieur de l'éducation 31M

- M. Laurier Bérubé, à titre personnel 36M

- La Chambre de commerce de la province de Québec 8M

- Le Comité consultatif de la gestion du personnel 34M

- Le Comité pour l'implantation du plan d'action à l'intention des communautés culturelles 5M

- Le Comité provisoire des technologues de la fonction publique 3M

- La Commission de la fonction publique 18M

- La Commission de la protection du territoire agricole 24M

- Le Conseil du statut de la femme 23M

- La Corporation professionnelle des comptables généraux licenciés du Québec 1M

- L'Ecole nationale d'administration publique 26M

- M. Jean-Claude Fillion, à titre personnel 35M

- M. André Gervais, à titre personnel 16M

- Un groupe de secrétaires de circonscription électorale 33M

- M. Pierre Hardy, à titre personnel 4M

- Mme Danielle Mussely, à titre personnel 13M

- L'Office des professions du Québec 41M

- L'Office du recrutement et de la sélection du personnel 38M

- Le Parti libertarien du Québec 10M

- Me Maurice Payette, à titre personnel 28M

- M. Ghislain Pouliot, à titre personnel 29M

- La Régie de l'assurance automobile du Québec 39M

- Le Secrétariat à la condition féminine 19M

- Les sous-ministres du Gouvernement du Québec 32M

- Le Syndicat de professionnels du Gouvernement du Québec 11M

- Le Syndicat des cadres du Gouvernement du Québec 14M

- Le Syndicat des conseillers en gestion du personnel du Gouvernement du Québec 7M

- Le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec 9M

- Le Syndicat des professeurs de l'Etat du Québec 21M

- Les techniciennes et techniciens en information des treize bureaux régionaux de l'Office de la protection du consommateur 30M

- Mme Jeanne Voyer, porte parole de trois fonctionnaires 2M

ANNEXE 6

L'EXPERIENCE PARLEMENTAIRE DE LA COMMISSION SPECIALE

Baptisée par certains "Commission Bisaillon", la Commission spéciale sur la fonction publique a parfois été confondue avec la Commission permanente de la fonction publique, voire avec la Commission de la fonction publique; elle a aussi été comparée aux "Select Committees" de la Chambre des Communes de Londres. Aussi, maintenant que s'achève cette première expérience, serait-il intéressant d'en souligner les principaux traits institutionnels et fonctionnels afin d'en tirer quelques enseignements pour l'avenir.

En premier lieu, il convient de rappeler que si la Commission de la fonction publique est un organisme quasi-judiciaire, la Commission permanente de la fonction publique et la Commission spéciale sur la fonction publique sont toutes deux des commissions parlementaires, également régies par le Règlement de l'Assemblée nationale du Québec. Ce qui, de ce point de vue, distingue, l'une de l'autre, ces deux commissions, c'est que la première, comme les autres commissions permanentes, est nommément prévue à l'article 135 de ce règlement alors que la seconde doit son existence à l'application de l'article 141 qui se lit comme suit:

"Une commission spéciale peut être instituée avec désignation de ses membres par une résolution de l'Assemblée indiquant l'objet à l'étude".

De fait, la Commission spéciale sur la fonction publique a été créée par une résolution de l'Assemblée nationale qui, par la même occasion, lui a confié un mandat précis; c'est aussi par une résolution qu'ont été désignés les membres de la Commission spéciale.

Cela suffit-il pour faire d'une commission spéciale un "Select Committee" de type britannique? A Londres où ils ont pour mission de constituer un contrepoids efficace au pouvoir gouvernemental à la Chambre des Communes, les "Select Committees" sont, avant tout, des commissions:

a) spécialisées
b) permanentes
c) composées d'un nombre restreint de membres
d) formées de députés de la base de tous les partis
e) ayant leur propre président
f) possédant un pouvoir d'initiative dans le domaine de leur compétence
g) disposant de pouvoirs de recherche et d'enquête
h) dotées de moyens techniques et financiers
i) jouissant d'une grande autonomie procédurale
j) et mandatées pour faire rapport au Parlement (1)

---

(1) D'après Denis Vaugeois, l'Assemblée nationale en devenir. Pour un meilleur équilibre de nos institutions. Québec, le 28 janvier 1982, pp. 132-4

On l'aura remarqué, la commission parlementaire spéciale québécoise affiche déjà certains des traits caractéristiques des "Select Committees". Néanmoins, ce qui constitue la particularité et l'originalité de l'institution britannique dont on cherche à s'inspirer ici, c'est son pouvoir d'initiative. Commission "ad hoc", devant à une résolution de l'Assemblée nationale et sa courte existence et son mandat, la "Commission Bisaillon" ne pouvait, ni techniquement ni légitimement, prendre l'initiative de se saisir de la question de la révision de la Loi sur la fonction publique et de faire rapport à l'Assemblée. C'est ce qui, essentiellement, la distingue d'un "Select Committee".

Composées d'un nombre restreint de députés de la base (1) dont l'un agit à titre de président pour toute la durée du mandat, dotées d'un secrétariat, d'une équipe de recherche, d'un personnel de soutien, voire d'un petit budget et dégagées des contraintes de la procédure parlementaire tout en conservant théoriquement les droits et privilèges des commissions permanentes, les commissions spéciales québécoises ressemblent plutôt, si l'on tient à les apparenter à d'autres institutions, aux six comités spéciaux du Parlement fédéral formés en 1980 et 1981 (2).

---

(1) Sept à la Commission spéciale de la fonction publique et neuf à la Commission parlementaire spéciale de la protection de la jeunesse.

(2) Il s'agit du "Comité spécial sur les relations Nord-Sud", du Comité spécial sur une Société nationale du commerce", du "Groupe de travail sur les perspectives d'emploi pour les années 80", du "Comité spécial concernant les invalides et les handicapés" et du "Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces".

Comme ces comités spéciaux, aussi appelés "groupes de travail parlementaire", les commissions spéciales de l'Assemblée nationale répondaient à une double nécessité:

- étudier plus en profondeur que ne sauraient le faire des commissions permanentes, des questions importantes et d'actualité;

- utiliser et mettre en valeur les ressources de la députation de la base.

Pour être atteints, ces deux objectifs exigeaient, néanmoins, que soient posées et respectées deux conditions: la non-partisanerie et l'indépendance.

- La non-partisanerie

Dès sa formation, il est apparu que la Commission spéciale sur la fonction publique ne serait pas en mesure de remplir son mandat si les attitudes partisanes n'étaient pas "laissées au vestiaire"; élément folklorique "indispensable" du parlementarisme, la partisanerie ne pouvait être transportée en commission spéciale sans que la crédibilité de cette dernière et sa capacité de travail (songeons à la délicate position de l'équipe de recherche chargée de l'assister) en soient affectées.

Non-partisanerie n'a toutefois jamais signifié consensus obligatoire et les membres qui ont toujours pu défendre leur position personnelle, n'ont jamais renoncé au droit d'exprimer leur dissidence, par écrit, dans le rapport de la commission. Il n'en demeure pas moins, ainsi qu'on l'a constaté à Ottawa, que la règle de la non-partisanerie crée les conditions psychologiques nécessaires à la formulation de conclusions et de recommandations unanimes en plus de favoriser un "engagement" des membres à l'égard de celles-ci.

- L'indépendance

Avec la partisanerie, ce qui caractérise les commissions parlementaires classiques, c'est leur "contrôle" par le ministre responsable de la question à l'étude et/ou par le leader du Gouvernement qui sont les véritables maîtres du jeu. Aussi n'est-il pas étonnant qu'à Ottawa les partis d'opposition aient, pour se défaire de leur méfiance première vis-à-vis les comités spéciaux, exigé des garanties d'indépendance de ces comités face aux ministères responsables des matières traitées, au Gouvernement et à leurs politiques.

A Québec, on trouve à l'origine de la Commission spéciale sur la fonction publique, un projet de la ministre de la Fonction publique visant à mettre sur pied un comité bipartite chargé de lui faire ses recommandations sur une éventuelle révision de la loi 50. Les consultations ultérieures entre

les partis ont fait évoluer ce projet dans le sens de la formation, sur le modèle des "Select Committees", d'une commission spéciale formée et mandatée par l'Assemblée nationale et se rapportant à celle-ci uniquement. De fait, pendant la durée de son mandat, la Commission spéciale n'a eu à subir ni commentaire public, ni ingérence indue dans le déroulement de ses activités de la part tant du ministère de la fonction publique que des autres instances gouvernementales responsables de la gestion du personnel de l'Etat.

Ainsi assurée l'indépendance de la Commission, il revenait à son président dans son rôle d'animateur (par opposition au rôle de modérateur que sont davantage appelés à remplir les présidents des commissions permanentes où le Règlement de l'Assemblée est observé assez strictement), d'en organiser les travaux de façon qu'elle assume pleinement cette indépendance.

C'est à ce dernier chapitre que sont apparus les défis quotidiens à relever, mentionnons, en particulier, ceux relatifs aux points suivants:

- la disponibilité des membres

Excroissance d'un appareil parlementaire volumineux, la commission spéciale ne saurait monopoliser le temps et les énergies de ses membres. Ceux-ci déjà abondamment sollicités par leurs électeurs, par les séances de l'Assemblée et par les travaux des autres commissions auxquelles ils appartiennent [1], s'habituent difficilement au rythme des travaux de

---

(1) En moyenne les membres de la Commission spéciale sur la fonction publique étaient en même temps membres de (ou intervenants dans) cinq commissions permanentes.

de leur commission spéciale dont ils découvrent progressivement et avec étonnement les exigences. Ainsi, contrairement aux commissions permanentes (dont la durée excède rarement trois jours) la composition d'une commission spéciale ne peut pas être modifiée, ce qui, à coup sûr, favorise la cohésion des travaux et une relative spécialisation des membres mais développe aussi chez ces derniers le sentiment frustrant d'un éparpillement accru de leurs activités malgré la certitude de participer davantage à quelque chose d'utile.

Par ailleurs, il apparaît aux membres de la Commission que la participation de députés à une expérience où le train-train quotidien et parfois superficiel de l'Assemblée ou des commissions permanentes est remplacé par une plongée en profondeur dans un problème complexe et d'importance, ne peut être que valorisante pour les premiers intéressés et fructueuse pour l'ensemble de la société. Dès lors, comment ne pas suggérer, d'une façon générale, que les membres d'une commission spéciale puissent être partiellement dégagés des autres travaux parlementaires à tout le moins lorsque leur participation à ceux-ci devient incompatible avec le fonctionnement de leur commission spéciale.

Citons, dans le même sens, le rapport Vaugeois:

> "Est-il possible d'imagnier un Parlement et des commissions parlementaires qui permettraient à ses membres de travailler et de s'exprimer de leur propre initiative, de consacrer moins de temps à la légitimation des décisions gouvernementales"?

> Loin de diminuer la tâche du député, les lacunes actuelles du Parlement compliquent son travail et lui imposent un nombre insensé d'heures de présence. Aussi, il est recommandé ou bien de réduire le quorum, ou bien de le réserver pour les votes". (1)

Les membres de la Commission s'associent à cette recommandation de sorte que le souci de la qualité de la députation prime celui de la quantité des députés visibles. Ils proposent de plus afin d'améliorer le fonctionnement des commissions spéciales, que le nombre de leurs membres soit fixé à cinq. Cela aurait aussi pour effet, éventuellement, de diminuer les risques de bloquer le fonctionnement de l'Assemblée nationale à d'autres niveaux.

---

(1) Denis Vaugeois, op. cit. p. 138

- la gestion interne

Se concevant comme éphémère et désirant entrer le plus rapidement possible dans le vif du sujet, la commission spéciale aura peut-être tendance à sous-estimer l'importance des problèmes d'organisation interne. Pourtant le regroupement dans une même équipe de travail de députés de partis différents, de fonctionnaires provenant d'horizons divers et, à l'occasion, d'experts-conseils, mérite qu'une grande attention soit apportée à l'intégration tant structurelle que fonctionnelle de ces ressources diverses.

A cette fin, il apparaît souhaitable que, dès l'institution d'une commission spéciale, soit constitué puis réuni régulièrement un Bureau directeur chargé de préparer une planification réaliste des travaux de la Commission, de distribuer rationnellement les responsabilités entre les différentes catégories de personnel et de prendre toutes autres décisions qui s'imposent entre les séances de la commission.

- l'objet du mandat

A première vue, il semble on ne peut plus convenable de confier à une commission spéciale (dégagée, à ce titre, de contraintes pesant sur les institutions parlementaires classiques) l'examen des problèmes

découlant de l'application d'une loi comme celle de la fonction publique et de l'étude des hypothèses reliées à une éventuelle révision de cette loi. De fait, les conditions contextuelles dans lesquelles est obligée de fonctionner une commission ainsi mandatée peuvent, sans aller jusqu'à influencer les recommandations de cette dernière, engendrer autour d'elle un inutile et nuisible climat d'urgence. En l'occurrence, la Commission spéciale sur la fonction publique a oeuvré dans des circonstances particulières telles, c'est-à-dire à un moment ou conventions collectives et coupures budgétaires s'entrechoquaient, qu'elle n'a pu éviter tout à fait de prêter le flanc à la critique et à l'ironie, voire à l'occasion, à une mise en doute de son indépendance et ce, qu'elle aborde des questions de principe ou des problèmes de "tuyauterie". Cette difficulté réelle ou appréhendée méritera donc d'être prise en considération avant l'institution de nouvelles commissions spéciales. A cet effet, il est suggéré que dans les mandats confiés à ces commissions l'accent soit davantage placé sur les aspects les plus fondamentaux d'une question (principes soulevés, valeurs en cause, problèmes criants, etc.) que sur les dimensions législatives ou réglementaires de l'activité gouvernementale.

L'AVENIR DES COMMISSIONS SPECIALES

Dans son ouvrage déjà cité (1), le député de Trois-Rivières, Denis

---

(1) page 131

Vaugeois recommande:

> "que l'Assemblée nationale puisse former des commissions d'initiatives parlementaires (par opposition aux commissions d'initiatives gouvernementales".

Plus loin, il précise cette recommandation en souhaitant dès à présent "la création de quatre commissions spéciales, dites d'initiatives parlementaires, correspondant aux quatre grandes missions de l'Etat (à savoir, les secteurs culturel, économique, social et institutionnel). Ces commissions, toujours selon Vaugeois, pourraient fonctionner selon les caractéristiques des "Select Committees Londonniens". (1)

Avant qu'il ne soit donné suite à cette recommandation, il est probable que l'expérience des deux commissions spéciales actuelles sera évaluée. Auront-elles, davantage que les commissions permanentes, contribué à la solution de problèmes dans le champ de compétence qui leur a été attribué? Auront-elles renforcé de façon significative l'institution parlementaire et, du même coup, valorisé le rôle du député?

D'ores et déjà les membres de la commission spéciale, sans préjuger de l'appréciation qui sera faite de leurs travaux, estiment pouvoir répondre que la mise en commun, pendant sept mois, de leurs énergies, leur connaissance des besoins de la population québécoise ainsi que des ressources techniques apportées par le personnel expert ou autre mis

---

(1) page 132-3

à leur disposition par l'Assemblée nationale, par le ministère de la Fonction publique et par plusieurs autres ministères et organismes, sera sûrement bénéfique soit directement, soit indirectement. Ils croient, notamment, que quel que soit le sort qui sera réservé à leurs recommandations, la réflexion sur la condition et le rôle de la fonction publique québécoise aura progressé. De la même façon ils sont fort conscients que depuis la publication de leur document de consultation, l'appareil s'est déjà mis en marche, soupèse, discute et envisage même déjà d'un bon oeil un certain nombre d'orientations nouvelles. Ils sont enfin convaincus d'avoir contribué, dans leur vécu quotidien, à anoblir leur fonction de représentant du peuple en prouvant qu'il est possible, à l'occasion, de "s'abstenir de toute partisanerie".

QUESTIONS PARTICULIERES

La Commission spéciale désire attirer l'attention sur le fait qu'à certains moments dans le cours de son mandat, des doutes ont été exprimés, même aux plus hauts échelons de l'Assemblée nationale, sur certains droits et privilèges de la Commission et ce en dépit du fait que le règlement ne limite en rien les droits et privilèges d'une commission spéciale. Aussi la Commission croit-elle de son devoir de recommander que la nouvelle Loi de l'Assemblée nationale précise que les commissions spéciales jouissent de mêmes droits, pouvoirs et

privilèges que les commissions permanentes.

Par ailleurs la Commission tient à exposer que la procédure dite du dépôt de document qui est la seule prévue aux fins de dépôt de son rapport ne permet ni débat public sur celui-ci, ni même une présentation de ce rapport. Elle recommande donc qu'une période de temps soit mise à la disposition de la Commission pour procéder à la présentation de son rapport devant l'Assemblée nationale. En effet, si la déclaration ministérielle suivie d'une réplique de l'Opposition est chose possible, si le dépôt d'un projet de loi permet la lecture de notes explicatives, si le dépôt d'un rapport de commission permanente prévoit une période de prise en considération, pourquoi dès lors ne serait-il pas loisible à des parlementaires ayant investi énormément d'heures et d'énergie au niveau d'une commission spéciale d'expliquer à la population pour laquelle ils ou elles ont travaillé, le contenu de leur rapport?

De plus, afin d'assurer un suivi nécessaire à ses travaux, la Commission prétend qu'une période de "question avec débat" devrait lui être réservée selon des modalités ressemblant à celles déjà prévues à notre règlement. Si cette question avec débat intervenait à trois ou quatre mois du dépôt de son rapport, les membres de la Commission auraient alors la possibilité d'interroger toutes et chacune des personnes concernées par la mise

en oeuvre de leurs recommandations. La Commission formule donc en ce sens sa dernière recommandation.

EN RESUME, LA COMMISSION RECOMMANDE:

1. Qu'il soit clairement établi, dans la Loi de l'Assemblée nationale ou dans le Règlement, que les commissions spéciales jouissent, outre ses autres caractéristiques, des mêmes pouvoirs, droits et privilèges que les commissions permanentes.

2. Que les commissions spéciales soient formées de cinq membres et que ceux-ci soient dégagés, pendant la durée de leur mandat, des autres travaux parlementaires lorsque ceux-ci sont incompatibles avec le fonctionnement de la commission spéciale à laquelle ils participent.

3. Que l'on adopte, dans le sens de la proposition précédente, la recommandation du rapport Vaugeois concernant le quorum.

4. Que l'on encourage la mise sur pied d'un bureau directeur au sein des commissions spéciales.

5. Que l'on évite dans la mesure du possible de confier des mandats orientés, dès le départ, sur des modifications législatives ou réglementaires.

6. Que l'on applique les recommandations du rapport Vaugeois proposant la création de quatre commissions spéciales permanentes d'initiatives parlementaires sans rejeter la formule des commissions spéciales "ad hoc" dont le mandat est limité dans le temps.

7. Que le Règlement prévoit un mécasisme de présentation du rapport d'une commission spéciale à l'Assemblée nationale à défaut d'un débat sur celui-ci.

8. Qu'une période "question avec débat" soit réservée aux membres de la Commission, de deux à six mois après le dépôt du Rapport afin qu'ils puissent mesurer et questionner la mise en oeuvre de leurs recommandations.

9. Qu'afin d'éviter tout malentendu ou toute méprise avec d'autres organismes, en conformité avec la coutume des commissions d'enquête, et tel que le suggère le rapport Vaugeois, les commissions spéciales soient identifiées par le nom de leur président.